



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

*Exercício 2018*

25 de junho de 2019

**Controladoria-Geral da União - CGU**  
**Secretaria Federal de Controle Interno**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES E  
COMUNICAÇÕES**

Unidade Examinada: **Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e  
Tecnológico**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900564**

**Missão**

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**Auditoria Anual de Contas**

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

O presente Relatório de Auditoria Anual de Contas trata dos atos e fatos relacionados à gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT. Tal peça comporá o Processo de Contas da Unidade a ser submetido a julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O objetivo deste trabalho consistiu em avaliar a conformidade das peças, os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, com foco nos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais e da governança e dos controles internos das Unidades existentes sobre as fontes de receitas do FNDCT. Para esta avaliação, foi realizada análise documental no período de 02/04 a 31/05/2019, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

O trabalho foi realizado em razão da Decisão Normativa TCU nº 170, de 19 de dezembro de 2018, que relacionou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT para ter as contas de seus responsáveis julgadas, referente ao exercício de 2018.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

Em relação às fontes do FNDCT, verificou-se que a atuação dos gestores avaliados é centrada no acompanhamento da execução da arrecadação. Nesse contexto, destaca-se, ainda, o impacto do contingenciamento sobre as atividades do Fundo, agravado pela inexistência de critérios proporcionais de desvinculação de recursos para pagamento de taxa administrativa e despesas operacionais à Finep, onerando demasiadamente alguns Fundos Setoriais em relação a outros

Em relação aos Comitês Gestores, foi recomendada a regularização da atuação, sobretudo no que toca às atividades de planejamento e avaliação dos projetos financiados, bem como a avaliação do atual modelo de distribuição dos recursos, que concentra recursos em ações transversais em detrimento de ações verticais.

Por fim, foram identificadas questões relativas à transparência ativa, sendo recomendado que sejam tomadas medidas para prover mais clareza e informação quanto às atividades dos Fundos Setoriais, sobretudo quanto ao detalhamento dos projetos, valores de previsão e execução da arrecadação, bem como dos dados relativos aos representantes de cada Comitê Gestor.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCE – Comitê de Coordenação Executiva

CD-FNDCT – Conselho Diretor do FNDCT

CGTIC - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações/CGU

CGU – Controladoria-Geral da União

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

DN – Decisão Normativa

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

GRU – Guia de Recolhimento da União

IN – Instrução Normativa

MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

SECEX – Secretaria de Controle Externo

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

TR – Termo de Referência

UO – Unidade Orçamentária

# SUMÁRIO

<b>QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?</b>	<b>3</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</b>	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>7</b>
1. Estrutura organizacional do FNDCT	7
2. Diagnóstico dos controles sobre as fontes de receita do FNDCT	10
3. Governança dos Fundos Setoriais componentes do FNDCT	20
4. Participação dos Fundos Setoriais no processo decisório do FNDCT	25
5. Acompanhamento das Recomendações emitidas pela CGU	34
6. Análise da Conformidade das peças	36
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>37</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>39</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>41</b>
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	42
II - FUNDOS SETORIAIS	44
III – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

# INTRODUÇÃO

O presente Relatório apresenta os resultados da Auditoria Anual de Contas realizada sobre a prestação de contas anual do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, referente ao exercício de 2018.

O FNDCT é um fundo de natureza contábil, instituído por meio do Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e regulamentado a partir da publicação da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007, juntamente com o Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009, integrante da estrutura do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, tendo como objetivo o financiamento da inovação e do desenvolvimento científico e tecnológico, visando o desenvolvimento econômico e social do Brasil (art. 1º da Lei nº 11540/2007).

A DN TCU nº 170/2018 relacionou, dentre outras unidades, o FNDCT para que os seus responsáveis tenham as contas de 2018 julgadas pela Corte de Contas nos parâmetros estabelecidos nesse normativo e na legislação vigente. Os critérios adotados em seu julgamento pressupõem que a boa gestão de recursos públicos não se restringe apenas à conformidade dos procedimentos adotados com a Lei, também se relacionando à eficácia, à eficiência e à efetividade das ações.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 30 de maio a 28 de junho de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

De acordo com o escopo de auditoria firmado, em reunião realizada em 26 de fevereiro de 2019, com a participação de representantes da Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico – SecexDesenvolvimento, do Tribunal de Contas da União (TCU), foram propostos os seguintes conteúdos e abordagem:

- 1) Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão do FNDCT, com foco na atuação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais. Para tanto, foram analisados os dados dos projetos contratados na modalidade de aplicação não reembolsável. Não foi objeto do presente trabalho a análise dos projetos reembolsáveis e os dados da ação de equalização de encargos financeiros, relativo aos empréstimos realizados pelo FNDCT à Finep;
- 2) Análise da Governança e Controle Interno da Gestão, restrita à análise dos controles existentes sobre as fontes de receitas do FNDCT, especialmente daquelas que contam que a participação do MCTIC e da Finep;

Ademais, será dada continuidade as análises com foco na implementação pelo FNDCT das recomendações e determinações emanadas da CGU e do TCU;

- 3) Avaliação da conformidade das peças exigidas nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas e orientações que regem a elaboração de tais peças.

No que tange às determinações e recomendações expedidas pelo TCU, não foram identificados acórdãos expedidos para que a CGU efetuasse acompanhamento.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. Estrutura organizacional do FNDCT

O FNDCT tem como objetivo, desde sua criação, em 1969, financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico com vistas a promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A regulamentação do Fundo foi definida através da publicação da Lei nº 11.540, de 12 de novembro de 2007 e do Decreto nº 6.938, de 13 de agosto de 2009. Essa regulamentação estabeleceu, entre outros, o modelo de gestão e governança do FNDCT, com a definição de sua administração por um Conselho Diretor, presidido pelo Ministro da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

A estrutura de governança do Fundo prevê a participação de vários órgãos colegiados e instâncias operacionais nos processos de planejamento, alocação, aplicação e avaliação dos financiamentos realizados. As atribuições foram definidas no normativos supracitados e detalhadas em Instruções Normativas, sobretudo a IN CD-FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010. Em linhas gerais, a estrutura de governança atual tem o seguinte desenho:

Figura 1: Estrutura Organizacional FNDCT



Fonte: Relato Integrado FNDCT exercício 2018

Convém ressaltar que as ações executadas com recursos do FNDCT possuem duas formas principais: ações verticais, adstritas a um setor produtivo específico e ligadas a um Fundo Setorial temático; e ações transversais, que representam projetos estratégicos em PD&I, possuindo um caráter mais horizontal, não restrito a uma área especificada economia.



No modelo adotado, o Conselho Diretor (CD) é responsável pela formulação das políticas e diretrizes norteadoras da utilização dos recursos do FNDCT, bem como pelo acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos.

À Secretaria-Executiva do FNDCT, exercida pela Finep, compete a execução das atividades técnicas, administrativas, financeiras e contábeis necessárias à gestão do Fundo. Para o cumprimento dessas atribuições, a Finep utiliza sua estrutura física e de pessoal.

Desempenhando um papel mais técnico, o Comitê de Coordenação de Executiva (CCE) é responsável pelo detalhamento e implementação das políticas e diretrizes emanadas pelo CD. Destaca-se que, nessa instância, são identificadas e recomendadas áreas prioritárias para aplicação dos recursos das ações verticais, além de coordenadas a elaboração dos Termos de Referência<sup>1</sup> das ações transversais e homologados os Termos das ações setoriais, temas diretamente relacionados à atuação dos fundos setoriais<sup>2</sup>.

Nesse contexto, cabe ao Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais a coordenação das atividades dos Comitês Gestores, bem como elaborar os Termos de Referência para utilização dos recursos setoriais, encaminhando-os ao CCE.

Além dos colegiados previamente discutidos, a estrutura de governança adotada instituiu Comitês Gestores (CG) para cada Fundo Setorial. Cada CG é responsável pela proposição e acompanhamento das ações verticais, compatibilizando-as com a política nacional de ciência e tecnologia<sup>3</sup>. Cabe também a eles o acompanhamento da implementação das atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico autorizadas com recursos do Fundo e a avaliação anual dos resultados das atividades desenvolvidas. Um fluxo básico do processo decisório pode ser observado na figura a seguir:

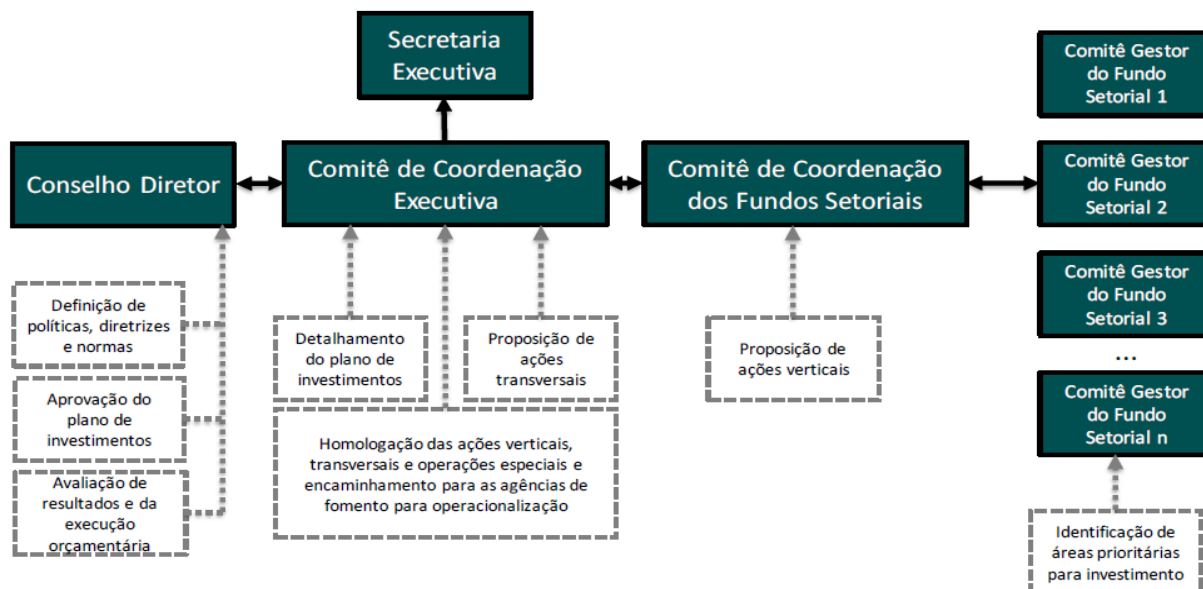
## **Figura 2: Fluxo decisório previsto nos normativos do FNDCT**

---

<sup>1</sup> Termo de Referência é o documento que contém os parâmetros para o desenho da convocação de instituições de pesquisas científicas ou tecnológicas, empresas ou pesquisadores para a produção de pesquisas, projetos ou atividades inovativas, a serem apoiados mediante a aplicação de recursos de uma determinada ação. Os parâmetros se desdobram em objetivos, justificativas, público-alvo, descrição do projeto ou atividade, e resultados esperados.

<sup>2</sup> Os fundos setoriais de ciência e tecnologia foram instituídos com o objetivo de estimular o investimento público em projetos científicos e tecnológicos e garantir uma estabilidade de recursos para o financiamento do setor. Esses fundos serão discutidos em maior detalhe em ponto específico do presente relatório.

<sup>3</sup> Instrução Normativa nº 02 de 22 de dezembro de 2010, Art. 25.



Fonte: Relatório de Gestão 2018.

Atualmente, o FNDCT é composto por dezesseis Fundos Setoriais, dos quais treze são relativos a setores específicos da economia e outros três financiam ações transversais, não específicas de determinada área econômica: o Verde-Amarelo, que fomenta a interação universidade-empresa; o de Infraestrutura que apoia projetos de melhoria da infraestrutura de instituições públicas de ensino e pesquisa; e o Fundo Amazônia, voltado ao fomento de atividades de pesquisa e desenvolvimento na região amazônica. Todos os Fundos foram instituídos por Lei, com exceção do Fundo Inovar-Auto, que foi instituído por Portaria. Uma breve descrição de cada fundo pode ser observada no Anexo II deste relatório.

Especificamente no que toca à composição dos Comitês Gestores, optou-se pela implementação da gestão compartilhada, em que membros do governo, da comunidade científica e do setor industrial possuem atribuições de indicar áreas prioritárias para a aplicação dos recursos, elaborar Plano de Investimento das Ações Setoriais e estabelecer as atividades de pesquisa científica a serem apoiadas.

Não obstante o caráter participativo do modelo desenhado, ressalva-se o custo operacional de sua manutenção, uma vez que, juntos, os CGs possuem um total de 150 membros titulares<sup>4</sup>. A título de exemplo, em virtude das alterações na Alta Administração do MCTIC, entre 2015 a 2019, ocorreu uma constante mudança na composição dos membros dos Comitês, sendo necessário um expressivo esforço administrativo para provimento de novos integrantes.

Destaca-se, nesse âmbito, as diversas alterações ocorridas ao longo dos anos na estrutura do MCTIC, que diminuíram consideravelmente o número de colaboradores e servidores alocados no acompanhamento do Fundo<sup>5</sup>. De acordo com a equipe do Ministério, “a queda na quantidade e

<sup>4</sup> Em regra, os mandatos dos representantes têm duração de dois anos, sendo permitida uma recondução. Tal regra não se aplica aos CT-Amazônia e CT-Info, em que seus membros têm mandato com prazo indeterminado, e ao CT-Petro, no qual o mandato tem duração de três anos.

<sup>5</sup> Entre 2006 e 2019, houve uma queda de 23 para 10 profissionais. Especificamente em relação aos Analistas de C&T, a queda foi de oito para dois servidores.

*diminuição de técnicos mais qualificados (Analistas em C&T), a restrição da estrutura administrativa e dos cargos, vem interferindo no bom andamento dos trabalhos, uma vez que ficaram preteridas áreas dedicadas a estudos de captação de recursos e avaliação do FNDCT*, o que representa um risco para a correta gestão dos recursos envolvidos, sobretudo pela possível dificuldade nas atividades de avaliação.

Ressalta-se que, além do FNDCT, a mesma equipe realiza atividades afetas à gestão do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - Funttel, que arrecadou cerca de R\$ 7,1 bilhões entre 2001 e 2016<sup>6</sup>, o que demonstra a alta materialidade sob gestão.

Desse modo, considerando a materialidade e a complexidade da estrutura a ser apoiada pelo atual número de servidores, demonstra-se a importância de priorização das atividades desenvolvidas nas diferentes instâncias, buscando avaliar, principalmente, a existência de oportunidades de otimização nos processos executados.

## **2. Diagnóstico dos controles sobre as fontes de receita do FNDCT**

A presente seção do relatório aborda os controles realizados sobre a arrecadação das receitas do FNDCT em razão de fragilidades apontadas pela CGU em trabalhos anteriores, sobretudo em relação àquelas receitas que exigem contrapartidas financeiras de empresas beneficiadas com incentivos fiscais decorrentes da Lei de Informática.

Cabe ressaltar, como limitação do trabalho, que não foi realizada uma análise pormenorizada de todas as fontes de recursos do FNDCT em razão da grande variedade existente, uma vez que, por exemplo, para cada um dos fundos setoriais apresentados, existe uma fonte de receita específica associada, conforme pode ser observado no Anexo II.

No presente trabalho, serão analisadas com mais profundidade as fontes referentes ao retorno dos empréstimos concedidos à Finep, além dos recursos provenientes das contrapartidas das empresas beneficiárias da Lei de Informática.

### **2.1 Controles das Fontes de Receitas do FNDCT**

Essa subseção descreve como, de uma maneira geral, os Fundos Setoriais realizam a previsão do volume anual de arrecadação. Trata também, de maneira mais específica, sobre o controle do retorno dos empréstimos do FNDCT, e traz o caso do CT-Info, devido a especificidade de uma de suas receitas, que está relacionada à política de incentivos fiscais para o setor.

#### **2.1.1 Controles gerais sobre o volume de arrecadação**

Em relação ao acompanhamento da arrecadação das receitas do FNDCT, de acordo com a IN CD-FNDCT nº 2/2010, cabe ao CCE a competência pela elaboração de relatório periódico sobre a arrecadação dos Fundos Setoriais. Além disso, a referida IN prevê que a Secretaria-Executiva do MCTIC deve informar à FINEP e aos demais membros do Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais sobre a arrecadação dos recursos do FNDCT.

A previsão das receitas do FNDCT provenientes do retorno de juros e amortização dos empréstimos vigentes concedidos à Finep é feita pela Secretaria-Executiva do Fundo. Ademais,

---

<sup>6</sup> Acórdão TCU 749/2017, disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15B4A7944015B6411539954CA&inline=1>

são disponibilizadas no SIOP as estimativas de arrecadação das receitas orçamentárias da União para cada exercício, e as estimativas para os Projetos de Lei Orçamentária Anual para os anos subsequentes. Este sistema configura-se, portanto, como o principal instrumento de controle de estimativas de receitas utilizado pelo FNDCT, cujo controle de receitas limita-se ao monitoramento sistemático dos valores arrecadados por meio de planilhas eletrônicas e atuação pontual nos casos de discrepâncias entre os valores previstos e arrecadados.

Por outro lado, cabe à Finep apurar e realizar a previsão da arrecadação, no que se refere às receitas de juros e amortizações dos empréstimos vigentes concedidos pelo FNDCT. Esse processo de controle envolve dois departamentos dentro da Instituição. Destaca-se também o Departamento de Captação (DCAP), que é responsável pela elaboração e acompanhamento dos contratos firmados entre a Finep e o FNDCT; e o Departamento de Cobrança (DCOB), que valida os valores informados pelo DCAP por meio de sistema próprio.

O MCTIC, adicionalmente, participa do controle e acompanhamento da receita proveniente da contrapartida financeira efetuada pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais oriundas da Lei nº 8.248/1991 e alterações (Lei de Informática), que tem seus recursos destinados ao CT-Info e ao CT-Infra.

Verifica-se, ainda, que os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais não participam diretamente do processo de gestão de arrecadação das receitas do FNDCT, que é realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Além disso, não foram identificadas rotinas de monitoramento da arrecadação pelos integrantes dos Fundos Setoriais.

Diante do exposto, verifica-se que o FNDCT executa uma atividade mais de acompanhamento do que de controle sobre as fontes de receitas. Com isto, as próximas duas subseções abordarão, de maneira mais aprofundada, o processo de controle/acompanhamento de duas fontes de receitas que, na avaliação dessa auditoria, requerem uma forma de controle mais rigorosa do que apenas um acompanhamento junto aos sistemas da STN, quais sejam: Retorno sobre os empréstimos concedidos à Finep e a fonte adstrita à Lei de Informática.

### **2.1.2 Controles sobre os retornos de Empréstimos do FNDCT**

Os retornos dos recursos originários da Finep referem-se aos pagamentos de amortização e juros dos empréstimos anuais concedidos pelo FNDCT para aplicação em ações reembolsáveis pela Finep. O montante do empréstimo concedido é limitado a 25% das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao Fundo, conforme dispõe o art. 12, da Lei 11.540/2007. Em 2018, essa foi a terceira maior fonte de recursos do FNDCT, junto com a receita originária da CIDE, do setor de petróleo e do setor de energia, representando 81,6% da arrecadação destinada ao Fundo.

De acordo com os critérios e condições estabelecidos pelo Decreto nº 6.938/2009, cada empréstimo à Finep tem carência de cinco anos, contados a partir da data de repasse da primeira parcela autorizada no orçamento anual, mais a incidência de juros remuneratórios equivalentes à Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP.

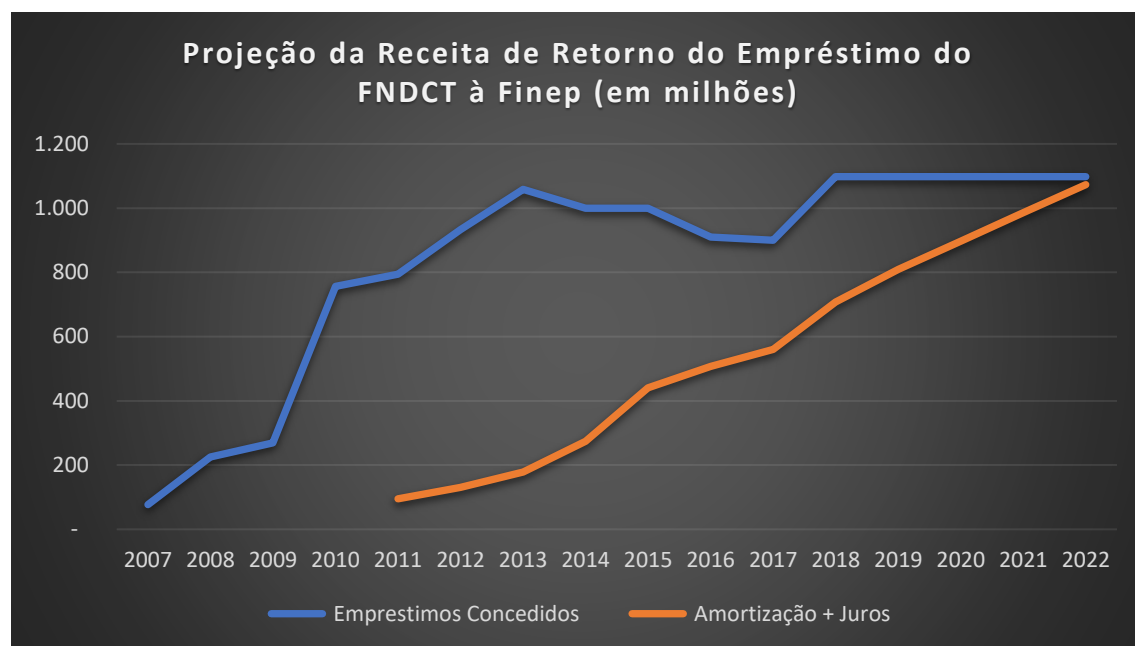
Além disso, a amortização de cada empréstimo será efetuada em quinze anos, em parcelas semestrais, calculadas semestralmente, tomando-se por base a data do término do prazo de carência, quando vencer a primeira parcela. Em 2018, o saldo final devedor da Finep ao FNDCT era de R\$ 8.4 bilhões.

Observa-se que os recursos oriundos do retorno do empréstimo à Finep representam uma fonte estável de receita para o FNDCT, com tendência de aumento para os próximos exercícios,

tendo em vista o início da amortização dos empréstimos posteriores a 2013, cujos valores médios são superiores a R\$ 1,0 bilhão.

Considerando o mesmo valor de empréstimo de 2018, estima-se que, em 2022, o valor do retorno do empréstimo será igual ao valor da amortização e juros pagos pela Finep. No entanto, essas receitas ingressam no FNDCT na fonte 180<sup>7</sup>, sendo, portanto, passíveis de contingenciamento.

**Gráfico 01: Projeção da Receita proveniente do retorno dos empréstimos concedidos à Finep**



Fonte: Elaboração CGU

No tocante aos controles realizados, observa-se que a própria Finep realiza o cálculo e o pagamento dos valores devidos ao FNDCT, fato que poderia gerar eventual conflito de interesse, tendo em vista que outras instâncias de governança do Fundo não realizam esse tipo de acompanhamento. No entanto, constatou-se regularidade nos pagamentos efetuados em 2017 e 2018.

### **2.1.3 Controles sobre o depósito de recursos no FNDCT por empresas beneficiárias de incentivos previstos na Lei de Informática (Lei nº 8.248/1991).**

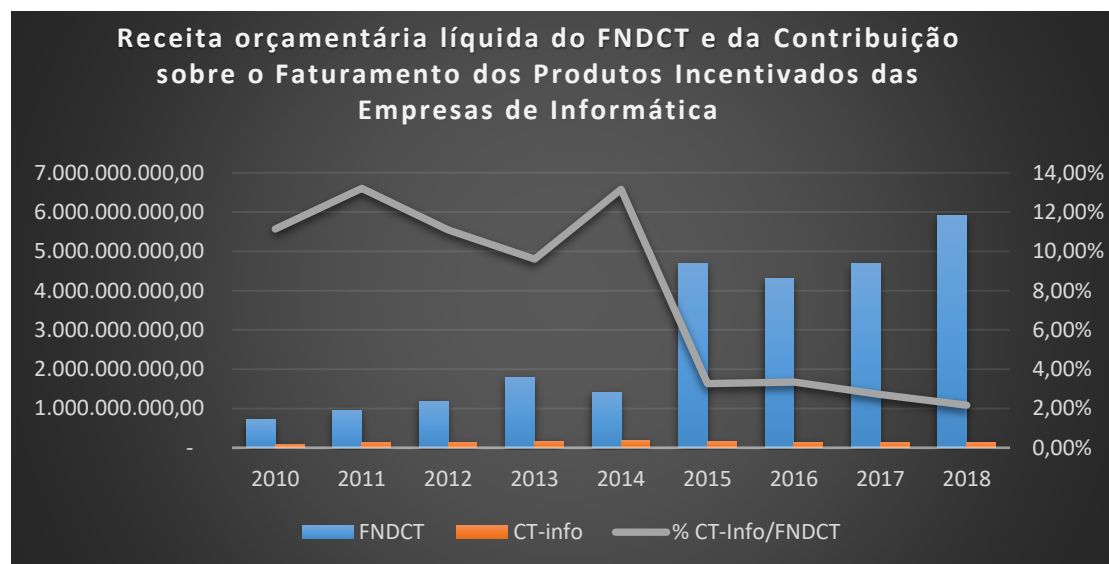
As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação beneficiárias de incentivos estabelecidos na Lei nº 8.248/1991 e alterações, com faturamento superior a R\$ 30 milhões, devem, entre outras obrigações, recolher, trimestralmente, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, percentual igual ou superior a 0,5% do faturamento de contrapartida dos produtos incentivados, decorrente da comercialização de bens e serviços de tecnologias da informação e comunicação, conforme obrigação estabelecida no art. 11 da Lei nº 8.248/1991.

<sup>7</sup> A Fonte 180 – FNDCT/Retorno – é referente aos juros e amortizações de empréstimos pagos pela Finep ao FNDCT.

Adicionalmente, na hipótese de as empresas não investirem em determinado ano base os montantes mínimos previstos em atividades de pesquisa e desenvolvimento requeridos para fazer jus aos benefícios oferecidos pela Lei nº 8.248/91, os recursos financeiros residuais devem ser recolhidos ao FNDCT atualizados e acrescidos de 12% e da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), conforme o previsto no §1º, do art. 9º da Lei nº 8.248/1991.

Esses recursos, recolhidos pelas empresas ao Tesouro Nacional, constituem naturezas de receitas denominadas “Contribuição sobre o Faturamento das Empresas de Informática instaladas nas Demais Regiões”. Entre os anos 2010 até 2014, essa fonte de receita chegou a representar até 13,2% das receitas orçamentárias do FNDCT. A partir de 2015, com o aumento da arrecadação das demais fontes, verifica-se uma menor participação na composição, em percentual de até 3,3% do total da receita, conforme demonstrado no gráfico a seguir. Em valores nominais, as receitas orçamentárias vinculadas ao CT-Info variaram entre R\$ 80 milhões e R\$ 186 milhões no período, alcançando o maior valor no ano de 2014.

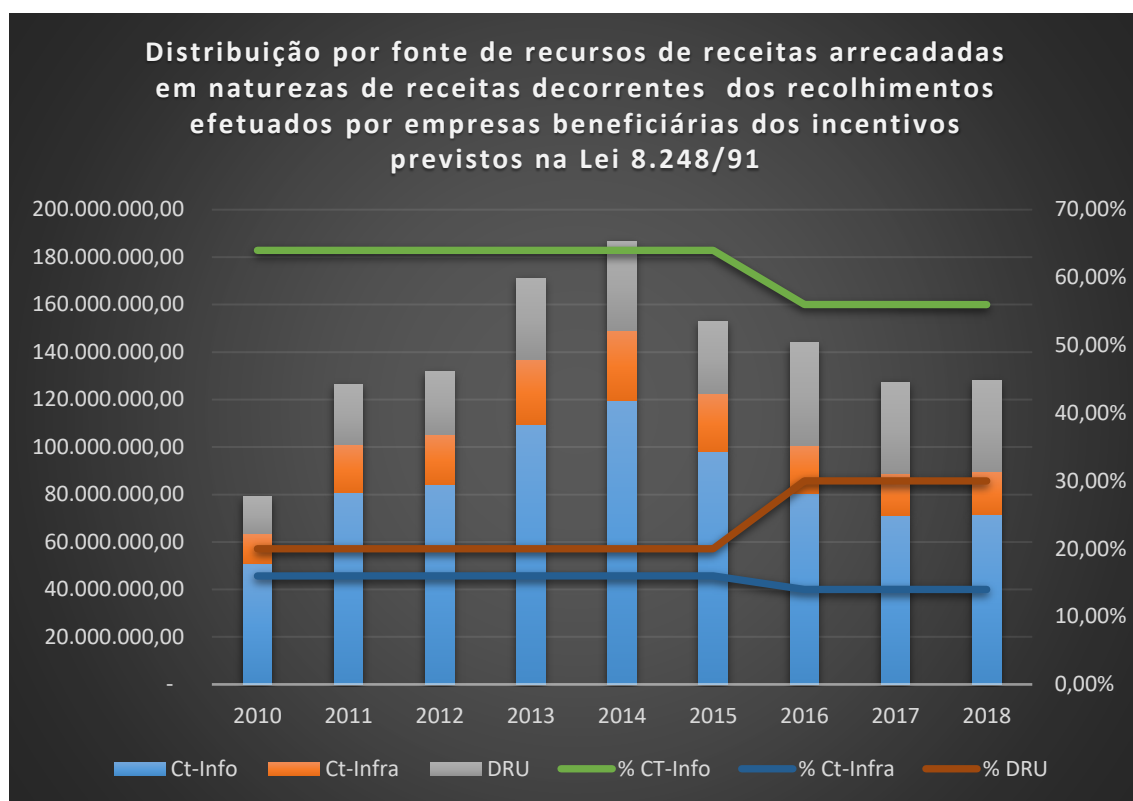
**Gráfico 02: Evolução das receitas provenientes das empresas de informática em relação ao FNDCT**



Fonte: Elaboração CGU

Essas receitas orçamentárias são apropriadas em fontes de recursos pelo FNDCT, e alocadas na composição da dotação orçamentária dos seus programas e ações, nas leis orçamentárias anuais. No caso em análise, essas receitas foram utilizadas na composição das fontes de recursos do CT-Info, do CT-Infra e para a composição da Desvinculação de Receitas da União – DRU, conforme observado a seguir:

**Gráfico 03: Distribuição das receitas proveniente da Lei de Informática**



Fonte: Elaboração CGU

Os recursos consignados na dotação da ação 4185 - Fomento a Projetos Institucionais para Pesquisa no Setor de Tecnologia da Informação (CT-Info) destinam-se ao financiamento de estudos e projetos de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação (PD&I) voltados para as tecnologias da informação e comunicação (TIC); por meio de soluções de governo eletrônico e educação à distância; minimização de impactos sociais oriundos de atividades relacionadas ao setor; bem como ampliação e qualificação de recursos humanos, incluindo treinamento e aperfeiçoamento de profissionais do setor, por meio de concessão de bolsas de estudo, cursos e intercâmbio<sup>8</sup>.

Desse modo, considerando os aspectos apontados, buscou-se analisar os controles exercidos pelo FNDCT sobre os recursos financeiros recolhidos pelas empresas beneficiárias da Lei de Informática com o objetivo de verificar os riscos incidentes no processo, sobretudo, os de inadimplência da contrapartida financeira por parte das empresas, possibilitando eventual reduções de receitas do Fundo<sup>9</sup>.

Nesse ponto, nota-se que o papel desempenhado pela gestão do FNDCT limita-se ao simples acompanhamento da arrecadação, não exercendo outra função administrativa. Registra-se, ainda, que a Finep, apesar de seu papel como Secretaria-Executiva, não participa do fluxo de validação dos depósitos efetuados pelas empresas junto ao Fundo.

De acordo a manifestação da unidade, cabe à Secretaria de Empreendedorismo e Inovação – SEMPI/MCTIC a função de acompanhamento e controle dos dados relativos aos depósitos

<sup>8</sup> Consoante definido na Lei Orçamentária Anual, ação 4185, programa 2021.

<sup>9</sup> Ressalta-se que a Lei de Informática está sendo redesenhada, em partes para atender a exigências de adequação à OMC, e isso pode gerar alteração nas regras de receitas provenientes desta Lei e, conseqüentemente, alteração no volume de recursos depositados no FNDCT.

realizados pelas empresas por intermédio de informações geradas nas Guias de Recolhimento da União – GRU, a partir de consultas ao Sistema de Gestão do Recolhimento da União - SISGRU. Essas informações coletadas são controladas em planilhas eletrônicas.

A própria SEMPI realiza a conciliação dos valores depositados pelas empresas, verificados na consulta ao SISGRU. Essas informações são organizadas e disponibilizadas no sistema interno denominado Relatórios Gerenciais.

Entre os riscos identificados, destaca-se o fato de as próprias empresas emitirem a guia de recolhimento com base em valores auto declaratórios, de forma que a conciliação dos valores depositados somente é realizada no exercício posterior à efetivação dos pagamentos, por meio de análise dos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), apresentados anualmente pelas empresas habilitadas como forma de prestação de contas dos investimentos em P&D realizados em contrapartida aos benefícios fiscais usufruídos. Em caso de identificação de depósitos insuficientes, as empresas são notificadas da divergência, a fim de que recolham os recursos financeiros residuais.

Cabe destacar, nesse contexto, que a CGU já realizou vários trabalhos acerca da Lei de Informática, no entanto, por pertinência temática, esse assunto está sendo tratado em maior profundidade na Auditoria Anual de Contas da Secretaria-Executiva do Ministério, referente ao exercício de 2018. Assim, os riscos identificados naquele contexto, sobretudo no que toca ao acúmulo de relatórios sem análise definitiva, podem impactar diretamente na arrecadação de recursos do FNDCT, de modo que os controles acerca desse tema devem ser objeto de atenção.

## **2.2 Impacto do contingenciamento no funcionamento do FNDCT**

Nos últimos anos, verificou-se um crescimento expressivo dos valores arrecadados nas diversas fontes de recursos do FNDCT, atingindo o montante de R\$ 6,3 bilhões em 2018. Em contrapartida, observou-se uma queda nos valores aportados na contratação de novos projetos.

Em análise da evolução da arrecadação das receitas e dos valores dos créditos alocados no orçamento do FNDCT, período de 2008 a 2018, verifica-se um crescimento de 42% na arrecadação, em valores atualizados, enquanto, no mesmo período, ocorreu uma diminuição de 19% do crédito orçamentário, combinado com uma retração de 22% na liquidação das despesas.

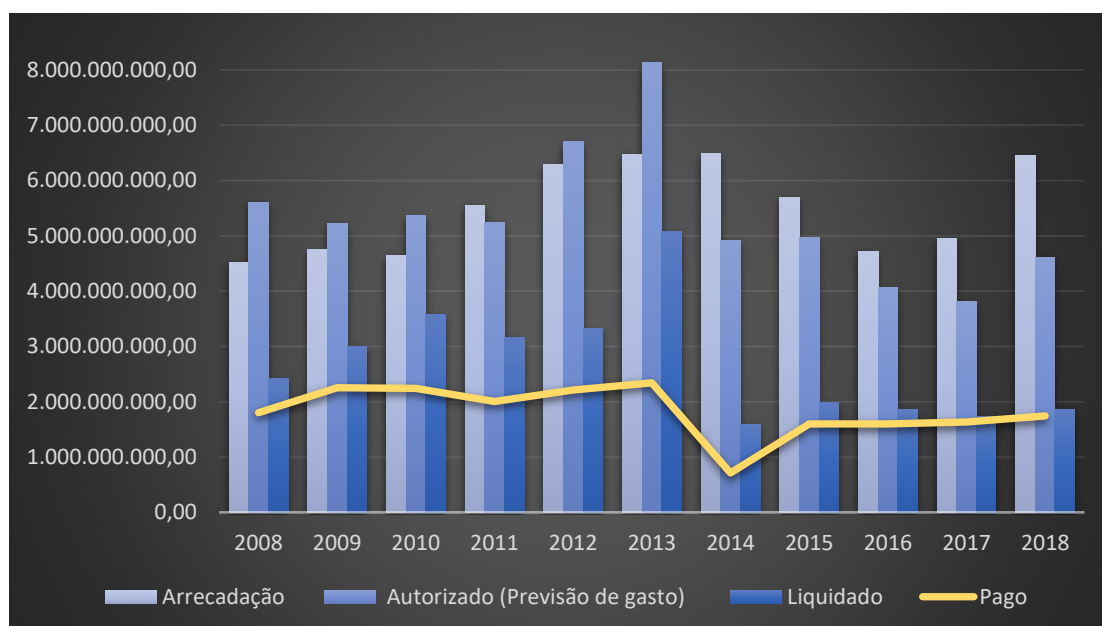
No período cotejado, a despesa executada pelo FNDCT, em média, correspondeu a 49% dos créditos consignados no orçamento, enquanto apenas 34% dos valores totais arrecadados pelo Fundo, em média, foram destinados ao pagamento das ações aprovadas no período analisado.

Relevante notar a ocorrência de uma diminuição percentual de 22% no nível de pagamento do FNDCT no ano de 2018 em relação ao valor total pago pelo Fundo em 2008, utilizando como fator de correção monetária o IPCA, base 03/2019. Desse modo, a série histórica evidencia a baixa execução orçamentária e financeira do FNDCT, demonstrando redução da capacidade de financiamento do Fundo, em contraste com o incremento na arrecadação no mesmo período analisado.

Observa-se ainda que, a partir de 2014, os valores efetivamente arrecadados são consideravelmente superiores aos créditos orçamentários previstos na LOA, resultantes de excesso de arrecadação das fontes de recursos do FNDCT. Em 2018, os valores arrecadados foram 39% maiores que a previsão de gasto, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

**Gráfico 04: Execução Orçamentária e Financeira do FNDCT entre 2008 e 2018**

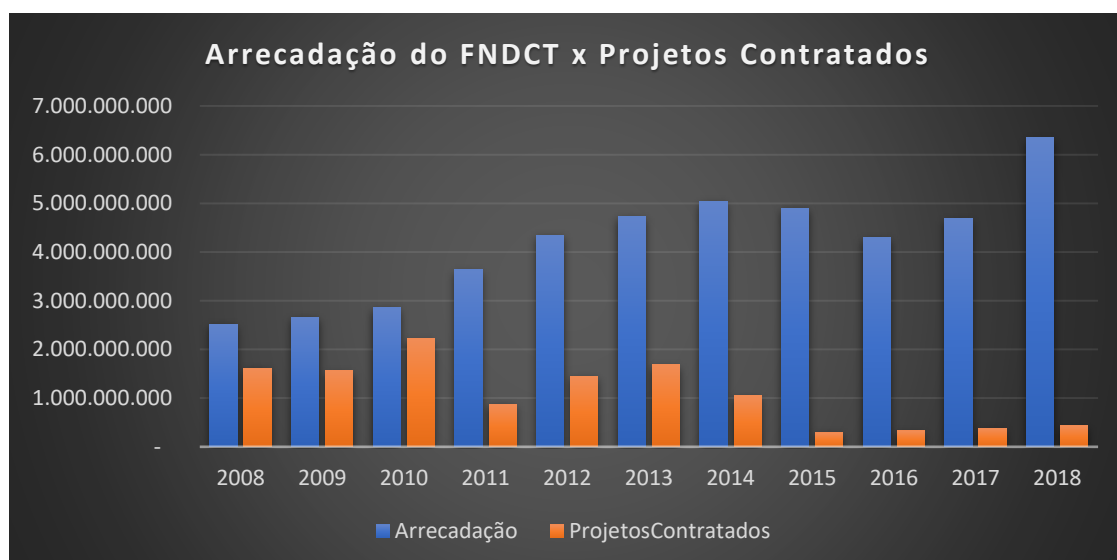




Fonte: SIAFI, IPCA base 03/2019

Em decorrência dessa realidade, nos últimos quatro exercícios, um percentual de apenas 7% do total de recursos arrecadados foi disponibilizado para novas ações não reembolsáveis, fato que revela uma degradação prolongada da capacidade de financiamento do FNDCT, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

**Gráfico 05: Proporção entre a arrecadação e os projetos contratados pelo FNDCT entre 2008 e 2018**



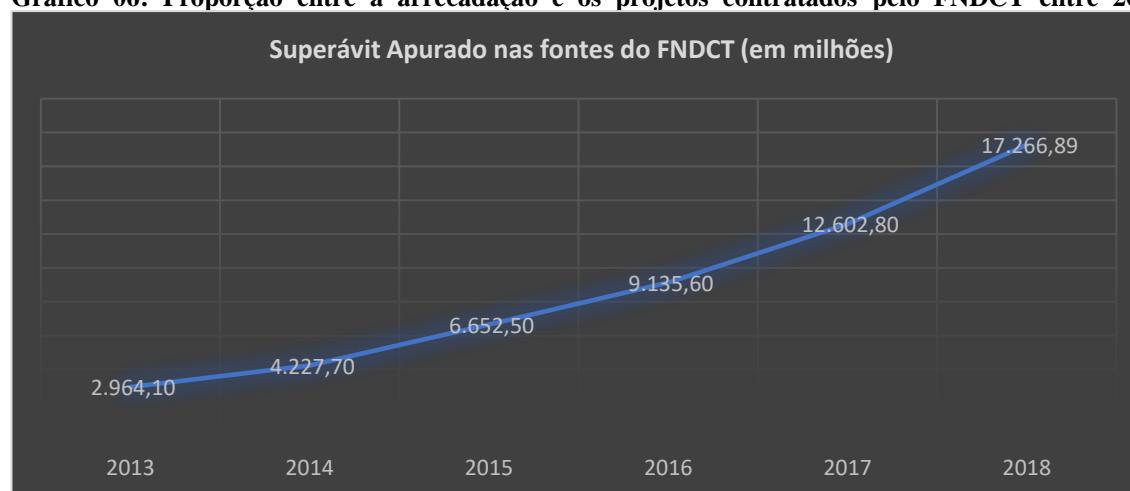
Fonte: Elaboração CGU

As principais causas da queda nos valores alocados em novas ações decorrem do aumento da reserva de contingência, limite imposto na própria Lei Orçamentária, que atingiu o montante de R\$ 2,3 bilhões em 2018, valor que representa cerca de 71% do orçamento do FNDCT; e da incidência de limite de empenho sobre a dotação orçamentária disponível para utilização pelo Fundo.

Desse modo, em 2018, dos mais de R\$ 6,0 bilhões arrecadados, e de uma dotação orçamentária total de R\$ 3,2 bilhões, após a incidência da reserva de contingência, ainda foram executados os descontos de R\$ 40 milhões a título de despesa operacional e de R\$ 65 milhões referentes à taxa de administração cobrados pela Finep, restando aproximadamente um valor líquido de R\$ 846 milhões para aplicação em novas ações não reembolsáveis.

Nesse diapasão, verifica-se também um crescente represamento dos superávits financeiros apurados nas fontes de receitas do FNDCT na Conta Única do Tesouro Nacional, atingindo o montante de R\$ 17 bilhões em 2018. Conforme já pontuado no relatório de auditoria nº 201700902, os saldos não utilizados são, ainda, desvinculados para finalidades diversas das originalmente previstas na legislação de criação dos Fundos Setoriais, sendo revertidos especialmente para amortização da dívida pública mobiliária federal e para custeio despesas primárias obrigatórias.

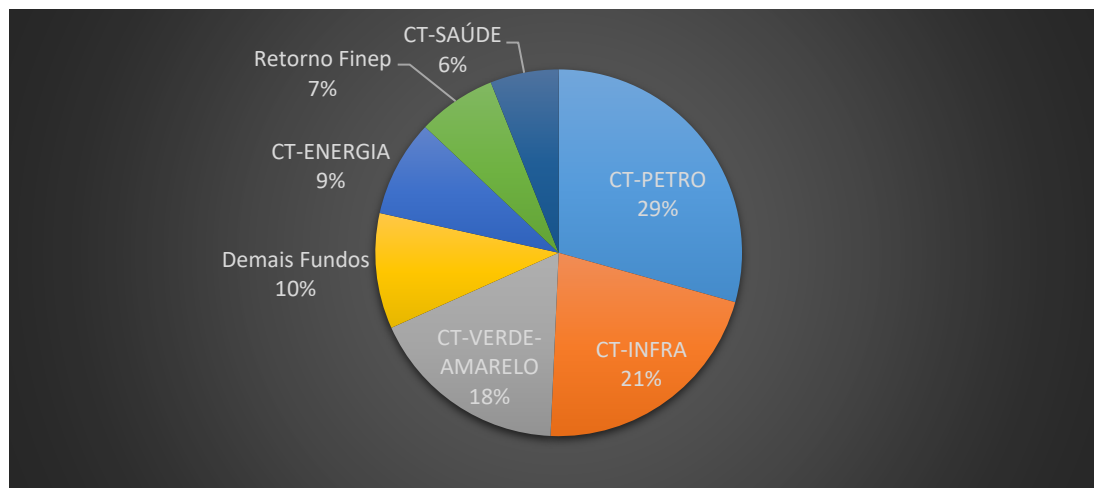
**Gráfico 06: Proporção entre a arrecadação e os projetos contratados pelo FNDCT entre 2008 e 2018**



Fonte: Elaboração CGU

Nota-se, portanto, que, a despeito da existência de recursos, uma parcela cada vez menor deles é destinada ao financiamento das ações que justificaram sua arrecadação em primeiro lugar, o que é corroborado quando se verifica a participação dos Fundos Setoriais na arrecadação:

**Gráfico 07: Percentual de contribuição na arrecadação do FNDCT entre 2008 e 2018**



Fonte:

Elaboração CGU

Observa-se que o CT-Petro, o CT-Infra e o CT-Verde Amarelo foram responsáveis por 68% da arrecadação dos recursos do FNDCT no período analisado. Em relação ao CT-Petro, que apresentou melhor o percentual de arrecadação, verifica-se, contudo, redução progressiva no decorrer do período. Em 2008, esse fundo setorial chegou a representar 42% dos recursos totais arrecadados pelo FNDCT; já, em 2018, esse percentual era de apenas 14,5%, representando a quarta maior fonte de recursos do fundo.

Do exposto, conclui-se que, apesar da crescente arrecadação dos Fundos Setoriais, o orçamento alocado para projetos vinculados a estes vem caindo gradativamente, em virtude da reserva de contingência. Isso representa um risco ao funcionamento dos Fundos, uma vez que compromete a aprovação de novos projetos, e até mesmo as atividades dos Comitês Gestores. A esse cenário, acrescenta-se, ainda, o impacto representado pelas despesas operacionais e a taxa de administração, a ser discutido na próxima seção, além da concentração de recursos em ações transversais, que desvinculam ainda mais recursos dos Fundos Setoriais (e seus respectivos temas), em prol de ações de caráter horizontal, conforme análise contida nas seções 3 e 4 do presente Relatório.

#### **2.4 Ausência de critérios proporcionais para composição das Despesas Operacionais e Taxa de Administração**

Em 2018, além da reserva de contingência fixada na LOA e do limite de empenho incidente sobre a dotação orçamentária restante, o FNDCT desembolsou o montante de R\$ 105 milhões no pagamento de despesas operacionais e taxa de administração à Finep referentes ao seu desempenho como Secretaria-Executiva do Fundo, reduzindo ainda mais a capacidade de apoio a novas ações.

Desse total, R\$ 65,01 milhões foram destinados à cobertura de taxa de administração decorrente da prática de atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários à gestão do Fundo, incidente sobre 2% dos recursos orçamentários atribuídos ao FNDCT na LOA, de acordo com o art. 8º da Lei nº 11.540/2007, conforme limite fixado na Resolução CD-FNDCT nº 31, de 19 de abril de 2018.

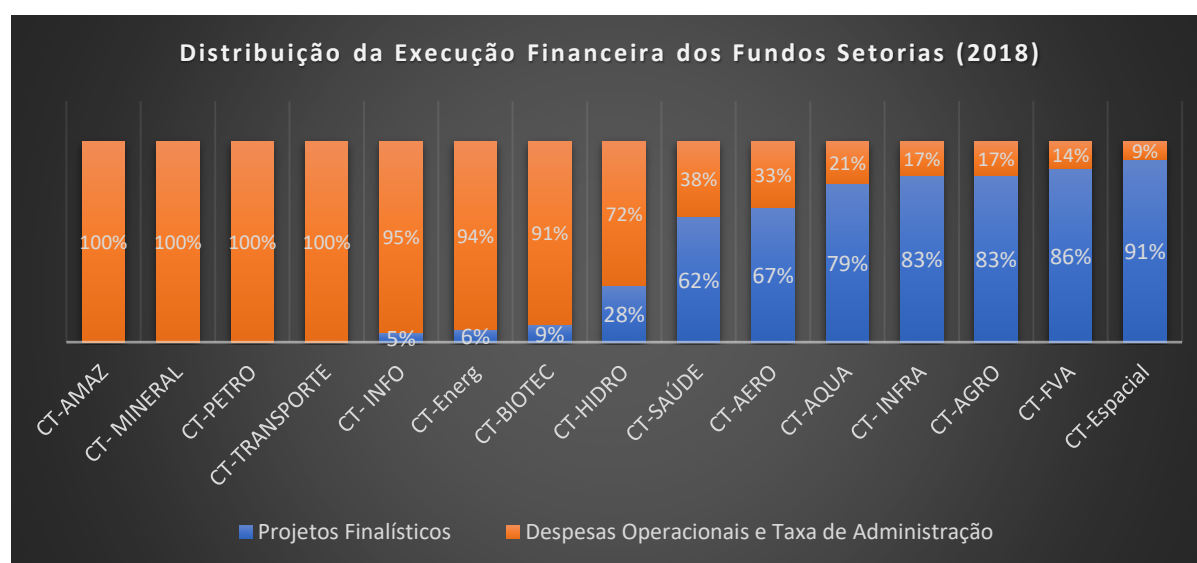
No caso das despesas operacionais, previstas no art. 13, da Lei nº 11.540/2007, foram destinados R\$ 40 milhões, conforme teto fixado pela Resolução CD-FNDCT nº 32, de 19 de abril de 2018.

Do valor total destinado ao pagamento de despesas operacionais e taxas administrativas, aproximadamente R\$ 30 milhões são provenientes das ações verticais representativas dos Fundos Setoriais, correspondendo a 27% da execução financeira total atribuída aos Fundos no ano de 2018.

Conforme se observa no gráfico a seguir, em razão da diminuição dos recursos orçamentários destinados ao FNDCT, a execução financeira dos Fundos Setoriais foi comprometida, tendo sido destinada grande parte dos recursos para atender ao custeio de despesas administrativas devidas à Finep em detrimento do aporte em novos projetos finalísticos.

A causa para tal situação é resultante, entre outros fatores, do critério adotado nas resoluções emitidas pelo Conselho Diretor para o pagamento dessas despesas, ao não estabelecer limites de contribuição dentro de cada ação setorial, o que acaba por onerar excessivamente alguns Fundos Setoriais como o CT-Amazônia, CT-Mineral, CT- Petro e o CT-Transporte, por exemplo, em que se verifica a destinação de até 100% dos recursos<sup>10</sup> financeiros para atendimento de despesas operacionais e taxas administrativas.

**Gráfico 08: Contribuição dos Fundos Setoriais para pagamento de Despesas Operacionais e Taxa de Administração**



Fonte: Elaboração CGU, a partir de dados fornecidos pelo MCTIC

Adicionalmente, cabe assinalar que a destinação de elevado percentual de recursos das ações verticais dos Fundos Setoriais para atendimento de despesas administrativas configura desvio da finalidade precípua na alocação desses recursos, os quais devem ser aplicados com o objetivo de incrementar o financiamento de atividades de pesquisa científica e tecnológica no país, em concordância com o originalmente previsto na legislação de criação dos Fundos (anexo II – Fundos Setoriais).

<sup>10</sup> Após desvinculações para composição de ações transversais, que serão discutidas em seção específica deste Relatório de Auditoria.

### 3. Governança dos Fundos Setoriais componentes do FNDCT

Tendo em vista a abordagem proposta de avaliação da gestão do FNDCT, com foco na atuação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, esta seção traz um diagnóstico sobre a atuação dos CGs no que diz respeito ao cumprimento das atribuições previstas em Instruções Normativas, bem como em relação aos resultados dos Fundos Setoriais como modelo de política de investimento em ciência e tecnologia.

#### 3.1 Não regularidade do funcionamento dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais

De acordo com a Instrução Normativa nº 02, de 22 de dezembro de 2010, do Conselho Diretor do FNDCT, cada Fundo Setorial possui um Comitê Gestor responsável pela proposição e acompanhamento das ações setoriais, devendo estas serem compatibilizadas com a política nacional de Ciência e Tecnologia. Para tal, os Comitês Gestores devem se reunir, ordinariamente, a cada três meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente, ou por requerimento de dois terços de seus membros.

Contudo, segundo apurado, o número de reuniões dos Comitês Gestores vem se reduzindo drasticamente nos últimos anos, conforme pode ser verificado na tabela 01:

**Tabela 01: Reuniões dos Comitês Gestores entre 2014 e 2018**

Fundos	2014		2015		2016		2017		2018	
CT-Aero	31 <sup>a</sup>	24.11.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-AGRO	31 <sup>a</sup>	17.11.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-AMAZONIA	44 <sup>a</sup>	18.12.2014	45 <sup>a</sup>	20.08.2015	48 <sup>a</sup>	31.03.2016	51 <sup>a</sup>	09.03.2017	53 <sup>a</sup>	06.02.2018
			46 <sup>a</sup>	17.10.2015	49 <sup>a</sup>	14.07.2016	52 <sup>a</sup>	06.07.2017	56 <sup>a</sup>	09.10.2018
			47 <sup>a</sup>	09.12.2015	50 <sup>a</sup>	07.12.2016			57 <sup>a</sup>	11.12.2018
CT-AQUAVIARIO	26 <sup>a</sup>	01.12.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-BIOTEC	27 <sup>a</sup>	19.12.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-ENERG	34 <sup>a</sup>	06.11.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-ESPACIAL	27 <sup>a</sup>	24.11.2014	-	-	-	-	-	28 <sup>a</sup>	08.10.2018	-
CT-FVA	35 <sup>a</sup>	19.11.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-HIDRO	50 <sup>a</sup>	17.11.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-INOVAR AUTO	-	-	-	-	-	-	-	-	01 <sup>a</sup>	06.09.2018
CT-INFO	47 <sup>a</sup>	29.10.2014	2 <sup>a</sup> Extra	17.06.2015	-	-	-	-	48 <sup>a</sup>	26.07.2018
CT-INFRA	40 <sup>a</sup>	22.04.2014	-	-	-	-	-	-	42 <sup>a</sup>	14.03.2018
	41 <sup>a</sup>	22.10.2014	-	-	-	-	-	-	-	-
CT-MINERAL	30 <sup>a</sup>	04.11.2014	-	-	-	-	-	-	31 <sup>a</sup>	23.10.2018
CT-PETRO	53 <sup>a</sup>	13.11.2014	1 <sup>a</sup> Extra	02.07.2015	-	-	-	-	-	-
CT-SAÚDE	34 <sup>a</sup>	19.11.2014	-	-	-	-	-	-	-	-

CT-TRANSPORTE	19ª	01.12.2014	-	-	-	-
---------------	-----	------------	---	---	---	---

Fonte: Elaboração CGU com base em informações encaminhadas pelo MCTIC

É possível observar, portanto, que o último ano que registrou reuniões de todos os Comitês foi 2014 (com exceção do CT-Inovar Auto). Em 2017, apenas um dos dezesseis Comitês Gestores se reuniu<sup>11</sup> e, em 2018, os CT-Amazônia, CT-Espacial, CT-Info, CT-Infra e CT-Mineral realizaram reuniões, demonstrando um esforço da gestão para a retomada da agenda. Vale ressaltar que, ao longo do quadriênio 2014-2018, período analisado pela CGU, nenhum comitê realizou as quatro reuniões previstas na IN nº 02/2010 (reuniões ordinárias a cada três meses) durante o mesmo exercício.

Questionado pela CGU sobre a redução da realização de reuniões dos Comitês Gestores, o MCTIC informou que a principal razão é o contingenciamento dos recursos dos Fundos Setoriais nos últimos anos, o que tem dificultado a proposição de novos projetos e, portanto, tornado desnecessária a realização dos encontros. Ademais, o contexto político dos últimos anos, com diversas sucessões presidenciais e nos Ministérios, resultou num dificultador para a composição dos grupos, bem como para a convocação dos encontros.

Destaca-se, entretanto, que, além da elaboração dos Termos de Referência, da apresentação das propostas de projetos, e da recomendação para contratação de estudos – o que depende de recursos disponíveis –, os Comitês Gestores possuem a competência de acompanhar a implementação das atividades de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico já autorizadas com recursos do Fundo, e de realizar a avaliação anual dos resultados das atividades desenvolvidas. A título de exemplificação, alguns fundos, como o CT-Petro, CT-Saúde e CT-Agro possuem uma carteira de projetos pactuados que se estendem até, pelo menos, 2021, o que justificaria, por si só, a manutenção do cronograma de avaliações periódicas.

Especialmente no que toca à realização das avaliações, o Ministério encaminhou cópias dos estudos já desenvolvidos. Dos dezesseis Fundos existentes, foram realizadas avaliações individualizadas de cerca de quatro, sendo a mais recente delas executada em 2011 no âmbito do CT-Petro. Ademais, o MCTIC prepara relatórios anuais de monitoramento de atividades e execução orçamentária, que não têm, entretanto, caráter avaliativo acerca dos resultados alcançados. Em razão da ausência das reuniões, nem mesmo esses últimos documentos vinham sendo objeto de acompanhamento até 2018, quando foram retomadas as atividades de alguns CGs.

A ausência de avaliação pode comprometer não só a qualidade dos projetos desenvolvidos, bem como o levantamento da necessidade de novos projetos e a formulação de uma agenda de atividades.

Assim, mesmo diante do contingenciamento, que realmente dificulta a proposição e aprovação de novas frentes, os Comitê Gestores possuem outras atribuições que justificam a necessidade das reuniões.

---

<sup>11</sup> Em 2017, houve reunião do CT-Amazônia, que tem uma regulamentação diferente por conta da Zona Franca de Manaus. Em conformidade com o art. 27 do Decreto nº 6.008/2006, além das atribuições inerentes aos recursos do FNDCT, acumula a função de assessorar a SUFRAMA na gestão e coordenação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação na Amazônia, o que requer uma atuação constante para tomada de decisões, independentes da pauta do FNDCT.

Ainda que em um cenário de escassez orçamentária, é salutar a proposição e manutenção de uma agenda de projetos que tenham o condão de solucionar questões urgentes da sociedade, melhor embasando, inclusive, o descontingenciamento de recursos, a exemplo do que ocorreu na produção da vacina contra o vírus da Zika<sup>12</sup>.

### **3.2 Ausência de definição de áreas prioritárias para investimento e de critérios na escolha de ações elegíveis**

Cabe aos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais identificar e selecionar as áreas prioritárias para os investimentos e estabelecer critérios para a definição dessas áreas, bem como elaborar os planos de investimentos.

Segundo o MCTIC: “As ações elegíveis para os Fundos Setoriais, chamadas de ações verticais, são demandas propostas pelos Comitês Gestores e que utilizam recursos provenientes de apenas um fundo. Os Comitês Gestores, com apoio do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos/CGEE, órgão vinculado ao MCTIC, fizeram a última atualização de suas diretrizes nos anos de 2013 e 2014”, de modo que, além do acompanhamento de resultados, o planejamento estratégico setorial também tem sido prejudicado em decorrência da não regularidade nas reuniões dos CGs discutida anteriormente.

Ademais, constata-se que os Comitês Gestores não elaboraram planos de alocação de recursos, nos quais fossem indicadas áreas prioritárias para fomento, critérios para apresentação das ações elegíveis, metas a serem atingidas, recursos financeiros necessários, tetos mínimos e máximos de apoio financeiro e os resultados esperados do aporte em ações não reembolsáveis, contrariando o art. 26, da IN CD-FNDCT nº 02/2010.

Cabe destacar que para a Ação Transversal, responsável pela maior concentração de projetos aprovados e que não é representada por um Comitê Gestor específico, também não foram aprovadas diretrizes estratégicas para orientar o fomento de ações elegíveis, além das diretrizes amplas fixadas na Estratégia Nacional de CT&I ou na Política Industrial e Tecnológica Nacional<sup>13</sup>.

De acordo com o Guia Prático de Aplicação do Gespública<sup>14</sup>, a diretriz estratégica adotada pela organização pública deve se desdobrar em planos e metas de curto e longo prazos, definindo indicadores, considerando informações comparativas com outras organizações, devendo os recursos serem alocados para assegurar a implementação dos planos e metas.

Por intermédio das leituras das atas de reunião, verifica-se a falta de atuação dos Comitês Gestores no sentido de priorizar áreas de investimentos nos setores representados para os próximos anos, indicando objetivos específicos a serem atingidos. Como consequência, a falta de priorização provoca uma diluição de investimentos em pequenos projetos no âmbito da Ação Transversal, conforme será discutido em seção específica deste relatório. Observa-se, ainda, a ausência de procedimentos instituídos para análise do mérito das propostas apresentadas, concentrando o foco das discussões em aspectos orçamentários e financeiros que acometem a gestão do Fundo.

Além disso, observa-se um descompasso temporal entre o processo alocativo baseado na elaboração de planos anuais de investimento (instrumento de planejamento que projeta o aporte financeiro em ações de natureza plurianual), com a elaboração da proposta de orçamento anual do

---

<sup>12</sup> <http://agencia.fapesp.br/finep-destina-r-230-milhoes-para-pesquisas-sobre-o-zika-/2927/>

<sup>13</sup> Relatório de Auditoria CGU nº 201505715 recomendou que cada política dessa Estratégia e cada Objetivo do PPA do Programa 2021 tivessem seus efeitos de médio-longo prazo explicitados.

<sup>14</sup> [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gagp-250\\_pontos\\_novo.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/gagp-250_pontos_novo.pdf)

FNDCT, expondo os projetos aprovados ao risco inerente de descontinuidade no financiamento em razão da ausência de previsibilidade financeira quanto ao recebimento dos recursos pelo Fundo.

Da análise dos dados fornecidos pelo MCTIC, verifica-se o comprometimento financeiro com novas ações aprovadas no Plano Anual de Investimento que necessitam de aporte de aproximadamente R\$ 3,9 bilhões distribuídos até o ano de 2024 (Tabela 02), dos quais 39% serão destinadas ao fomento da Ação Transversal (CT-Transversal) e 38% para o CT-Infra, que também tem natureza transversal.

**Tabela 02: Carteira de Projetos Contratados pelo FNDCT para os próximos exercícios (soma do término dos projetos contratados)**

Fundo	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total Geral
CT-TRANSVERSAL	774.485.981,08	391.448.212,89	65.249.097,93	142.892.983,03	197.809.058,75	126.633,79	1.572.011.967,47
CT-INFRA	952.520.525,88	405.277.273,61	170.721.778,17	-	-	-	1.528.519.577,66
Subvenção	249.351.526,99	70.169.633,31	25.256.894,80	45.000.000,00	-	-	389.778.055,10
CT-SAÚDE	102.884.922,05	39.264.503,60	1.129.664,66	-	-	-	143.279.090,31
CT-VERDE AMARELO	27.866.948,82	35.996.273,92	-	20.000.000,00	-	-	83.863.222,74
CT-PETRO	33.348.955,01	36.532.332,24	-	2.182.350,00	-	-	72.063.637,25
Outras Ações FNDCT	11.281.651,20	-	34.720.000,00	-	-	-	46.001.651,20
CT-ENERGIA	14.880.678,34	14.755.200,00	-	-	-	-	29.635.878,34
CT-AERO	29.485.686,73	-	-	-	-	-	29.485.686,73
CT-AGRO	5.493.911,29	-	14.764.019,53	-	-	-	20.257.930,82
CT-HIDRO	18.980.618,04	-	-	-	-	-	18.980.618,04
CT-AMAZÔNIA	903.407,53	876.080,00	8.729.467,40	-	-	-	10.508.954,93
CT-AQUAVIÁRIO	10.024.525,24	-	-	-	-	-	10.024.525,24
CT-BIOTEC	9.964.592,80	-	-	-	-	-	9.964.592,80
FNDCT	6.900.000,00	421.550,00	-	-	-	-	7.321.550,00
CT-ESPACIAL	6.516.192,00	-	-	-	-	-	6.516.192,00
Ciência - CsF	1.205.219,26	-	-	-	-	-	1.205.219,26
CT-MINERAL	-	291.476,00	-	-	-	-	291.476,00
<b>Total Geral</b>	<b>2.256.095.342,26</b>	<b>995.032.535,57</b>	<b>320.570.922,49</b>	<b>210.075.333,03</b>	<b>197.809.058,75</b>	<b>126.633,79</b>	<b>3.979.709.825,89</b>

**Fonte: Banco de Projetos do FNDCT**

Conforme já asseverado em auditoria realizada por esta CGU<sup>15</sup>, devido à natureza inerente ao financiamento da pesquisa, desenvolvimento e inovação, alguns projetos necessitam de um nível de maturação de até doze anos para se atingir uma determinada finalidade, motivo pelo qual faz-se necessária a utilização de cenários prospectivos de longo prazo para justificar a decisão alocativa do FNDCT.

<sup>15</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10676.pdf>



Como causa para os fatos apontados, destaca-se a atuação ineficiente dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais ao não cumprir as atribuições delegadas pela IN CD-FNDCT nº 02/2010.

Ressalta-se que, em razão da incerteza do cenário fiscal, marcado pela forte constrição orçamentária, torna-se cada vez mais premente a definição de critérios objetivos para a escolha de ações elegíveis, bem como a priorização de investimento que tenham o condão de gerar um impacto no setor apoiado.

### **3.3 Necessidade de maior transparência das atividades dos Fundos Setoriais**

Em consulta realizada ao site do MCTIC, não foram encontrados dados sobre a relação das ações e projetos apoiados por fundo setorial nas diversas modalidades de aplicação, dentre outras informações que possibilitem o acompanhamento das atividades executadas pelo FNDCT.

Consoante a dicção do artigo 8º, da Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso à informação, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

A esse propósito, impende destacar que a ausência de transparência da gestão do FNDCT já foi objeto de análise pelo TCU, por meio do acórdão nº 3.440/2013 – Plenário, que determinou ao MCTIC e à Finep o agrupamento de todas as informações disponíveis sobre o FNDCT em um portal específico para o fundo.

Não obstante o esforço expendido pela gestão do FNDCT no sentido de aperfeiçoar os instrumentos de transparência, constata-se que há espaço para melhorias, com a possibilidade de fornecimento tempestivo de mais informações relevantes relacionadas aos Fundos Setoriais.

Nesse sentido, a gestão do FNDCT deve empenhar-se em disponibilizar informações, tais como as atividades e ações apoiadas com os recursos dos Fundos, divulgando dados dos projetos apoiados, bolsas de pesquisas concedidas, além das dificuldades orçamentárias enfrentadas pela gestão. Esse processo deve se dar de modo tempestivo, deixando transparente à sociedade a origem e a destinação dos recursos públicos aplicados em projetos de ciência e tecnologia.

### **3.4 Ausência de transparência no processo seletivo de integrantes dos Comitês Gestores**

No tocante à composição dos Comitês Gestores, constata-se que a participação da comunidade científica envolve a colaboração da Academia Brasileira de Ciência – ABC e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, responsáveis pela indicação dos representantes por meio de lista tríplice. Enquanto os membros do setor industrial são indicados pela Confederação Nacional da Indústria – CNI; no caso específico do CT-Agronegócio, a consulta é feita junto à Confederação Nacional da Agricultura – CNA.

Nesse sentido, o Referencial Básico de Governança do TCU elenca práticas de boa governança, dentre as quais informa que o processo de seleção de membros de conselhos ou equivalentes deve ocorrer de forma transparente, pautando-se em critérios e competências desejáveis ou necessárias aos membros previamente estabelecidos.

Posto isso, foi constatado que o processo de indicação dos membros do setor acadêmico e produtivo não está formalizado nos normativos internos do FNDCT, impossibilitando a conferência dos requisitos propostos para os membros indicados. De acordo com as informações

prestadas pelo MCTIC, após a indicação de novos integrantes para os Comitês Gestores, é realizada a análise do currículo dos indicados como forma de controle da aderência entre a formação acadêmica com os objetivos específicos de cada Fundo. A nomeação é concluída com a decisão do Ministro do MCTIC publicada no Diário Oficial.

Desse modo, a ausência de critérios previamente estabelecidos para o processo de seleção pode ocasionar risco de nomeação de integrantes sem o perfil adequado para a composição do Comitê Gestor. À guisa de exemplificação, verifica-se, da análise das atas de reunião, pouco envolvimento dos integrantes do setor acadêmico e produtivo, ausência de proposição de novos projetos para o setor, baixa evidência de análise dos custos e dos resultados pretendidos pelos projetos aprovados no âmbito de cada Fundo Setorial.

Quanto a esse ponto, a Unidade ponderou que a adoção de critérios rígidos para nomeação de membros da comunidade científica e do setor produtivo poderia dificultar a composição dos Comitês, devido aos reduzidos incentivos para a efetiva participação, sobretudo, diante do cenário de baixo orçamento disponibilizado aos Fundos. Dessa forma, como modo de fomentar o controle social, foi recomendada à Unidade a disponibilização, em transparência ativa, dos dados dos componentes do Comitês Gestores.

## **4. Participação dos Fundos Setoriais no processo decisório do FNDCT**

Tendo em vista o quadro descrito na seção 3, esta seção apresenta evidências sobre o funcionamento dos Fundos Setoriais e seus Comitês Gestores em relação à definição dos projetos e à alocação dos recursos dos Fundos.

De acordo com as informações obtidas pela CGU junto ao MCTIC e à Finep, chega-se às seguintes conclusões:

### **4.1 Baixo poder de influência dos Comitês Gestores na alocação de recursos do FNDCT**

Conforme apontado anteriormente, integram os Comitês Gestores membros do governo, representantes do setor produtivo e do segmento acadêmico-científico. A intenção inicial dessa composição dos Fundos Setoriais era promover a gestão compartilhada dos recursos. No entanto, verifica-se um desvirtuamento desse modelo em razão da ausência de colaboração efetiva dos Comitês Setoriais no processo decisório do FNDCT.

Preliminarmente, cabe ressaltar que o fato de os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais – CGs não se reunirem regularmente provoca, como consequência, a ausência de proposição de novas demandas em ações não reembolsáveis nas modalidades setorial e transversal.

Como já relatado, foi constatada a ausência de critérios objetivos para definição de alocação de recursos em novas ações pelos Comitês Gestores, contrariando o art. 26 da IN CD-FNDCT nº 2/2010, que prevê a possibilidade de os CGs estabelecerem critérios para a apresentação das propostas de projetos, os parâmetros de julgamento e os limites de valor do apoio financeiro.

Em regra, as instâncias de governança do FNDCT devem elaborar e propor ações elegíveis para fomento após deliberação do Conselho Diretor – CD-FNDCT acerca do Plano de Investimentos do Fundo, sendo esse o marco inicial do processo anual de alocação de recursos, conforme consta do art. 3º, da IN CD-FNDCT nº 03/2010.

No entanto, foi demonstrado pela CGU, nos dois últimos relatórios de Auditoria Anual de Contas<sup>16</sup>, que o papel desempenhado pelo CD-FNDCT se resumia a referendar os atos do Comitê de Coordenação Executiva - CCE, enquanto o Comitê de Coordenação dos Fundos Setorial - CCFS e os Comitês Gestores não exerciam influência dentro da estrutura decisória do FNDCT.

Diante dessa lacuna de atuação dos CGs, verificou-se uma crescente concentração do processo decisório de alocação de recursos no CCE, instância de governança responsável pela homologação dos Termos de Referência. Conforme é possível observar no Gráfico 09, há uma predominância de novas ações originárias das Secretarias do MCTIC, da Finep e do CNPq (todos eles integrantes do CCE) e reduzido protagonismo dos Comitês Gestores.

**Gráfico 09: Origem dos Termos de Referência entre os exercícios 2010 e 2018**



Fonte: Base de dados de projetos fornecida pelo MCTIC

Importante frisar que, apesar das fortes restrições orçamentárias, os Comitês Gestores também têm a prerrogativa de formular propostas de Termos de Referência para fomento de projetos no âmbito da Ação Transversal, que devem ser encaminhadas pelo presidente do CCFS ao Comitê de Coordenação Executiva, consoante previsão disposta no art. 13 da IN FNDCT nº 3/2010.

Foi identificada, no Relatório de Auditoria CGU nº 201700902, como causa do reduzido número de projetos propostos pelos Comitês Gestores, a ausência de um instrumento que possibilite a formação de um cadastro de ações verticais ou transversais, candidatas ao fomento, competindo por recursos em igualdade de condições, diante de critérios objetivos. Soma-se a esse contexto a não observância, pelos presidentes dos Comitês, da convocação das reuniões, resultando na inconstância no calendário de encontros discutida anteriormente.

Nesse ponto, torna-se necessário avaliar o papel desempenhado pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais - instância responsável pela coordenação e consolidação das atividades desempenhadas pelos Comitês Gestores, que teve sua atuação esvaziada nos últimos

<sup>16</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10676.pdf> e <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11966.pdf>

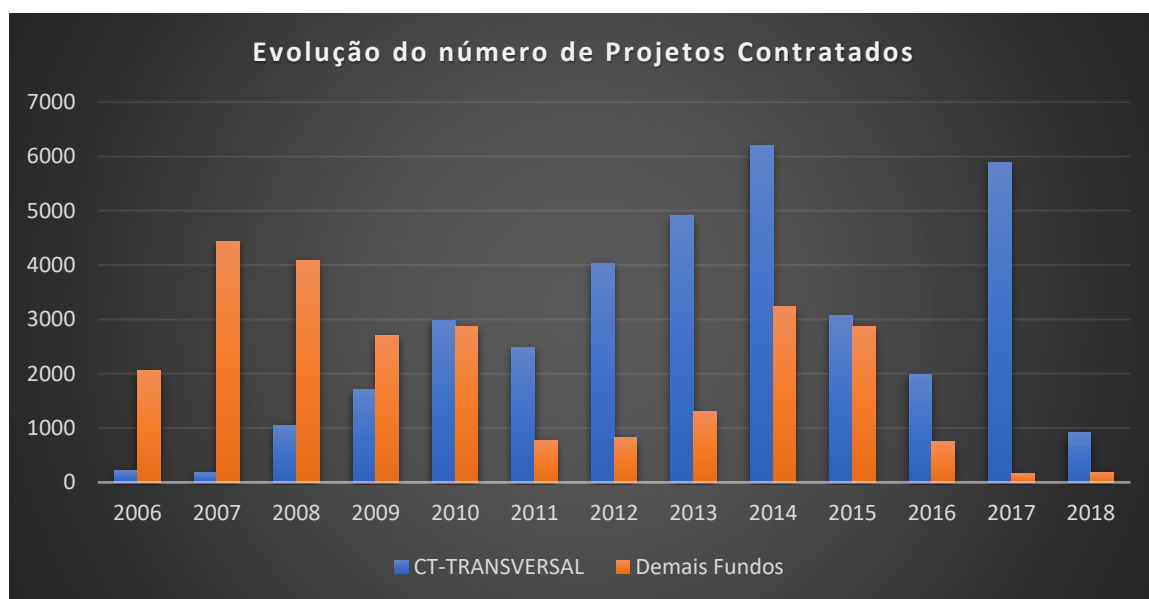
exercícios, devido à baixa participação dos CGs no processo decisório do FNDCT. Nessa esteira, convém analisar se as atribuições atualmente previstas para o CCE não seriam melhor desempenhadas diretamente pelo próprio CCFS, considerando que esse último é estabelecido por lei, reduzindo os níveis entre as instâncias administrativas e proporcionando menos entraves burocráticos e maior agilidade decisória ao Fundo.

Na sistemática atual de gestão do FNDCT, a prioridade de alocação dos recursos tem privilegiado aportes em ações de natureza tipicamente transversal, conforme fica demonstrado pela reduzida quantidade de novos projetos aprovados originários dos Comitês Gestores, que são as instâncias responsáveis pela elaboração e apresentação de ações verticais.

Consideram-se ações transversais aquelas que, relacionadas com a finalidade geral do FNDCT, são financiadas por recursos de mais de um fundo setorial, não necessitando estarem vinculadas à destinação setorial específica prevista em lei, conforme definição contida no art. 14, §1º, da lei nº 11.540/2017. Trata-se de um método de desvinculação de recursos no âmbito do FNDCT com o objetivo de corrigir falhas no processo de alocação de recursos decorrentes da dificuldade de se estabelecer um limite preciso entre áreas de conhecimento e setores econômicos representados por cada fundo setorial, e a necessidade de se apoiar áreas e setores que são diretamente impactados pelas atividades econômicas de cada setor que originou o respectivo Fundo Setorial.

Com efeito, os projetos aprovados pelo CT-Transversal, ação orçamentária 2014, no período de 2006 a 2018, representam cerca de 57% do total. Considerando ainda que o CT-Infra, o CT-Verde Amarelo e o CT-Amazônia também possuem a característica transversal, observa-se que a natureza setorial do FNDCT se restringe, atualmente, apenas à arrecadação de suas receitas, e não na alocação destes recursos. O gráfico abaixo exhibe a configuração dos projetos aprovados entre 2006 e 2018:

**Gráfico 10: Evolução dos projetos no CT-Transversal frente os Fundos Setoriais**

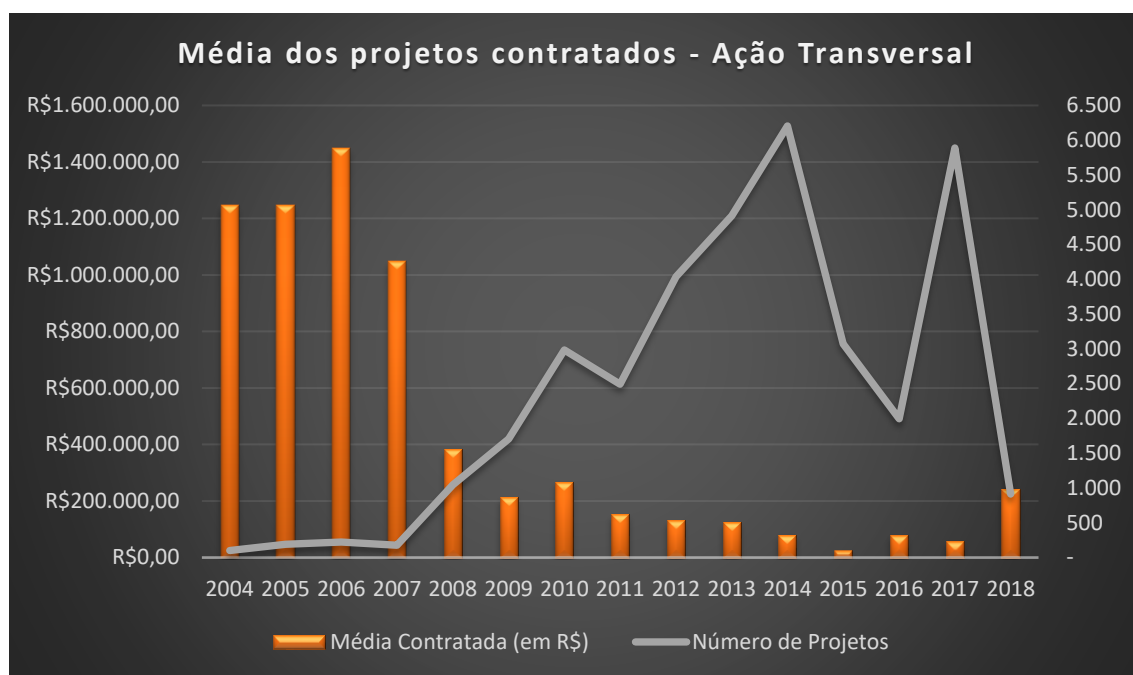


Fonte: Base de dados de projetos fornecida pelo MCTIC

Assim, observa-se uma consolidação de tendência na alocação dos recursos não reembolsáveis do FNDCT em ações transversais, caracterizada, principalmente, pela formulação de demandas originárias do MCTIC, Finep e CNPq, com baixa participação dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais no processo decisório, decorrente da concentração de decisão no Comitê de Coordenação Executiva.

Quanto ao perfil dos projetos contratados no âmbito da Ação Transversal, observa-se uma mudança de estratégia de financiamento ao longo da série histórica. Entre 2004 e 2007, a média dos projetos era superior a R\$ 1 milhão. Segundo informações da Unidade, a ideia inicial era o apoio a projetos mais estruturantes, que não podiam ser financiados com recursos de um único Fundo Setorial e com prazo médio de duração de 4 anos. A partir de 2008 até o exercício de 2018, ocorre uma diminuição da média total dos projetos para aproximadamente R\$ 160 mil, com redução do prazo médio de duração para 2 anos:

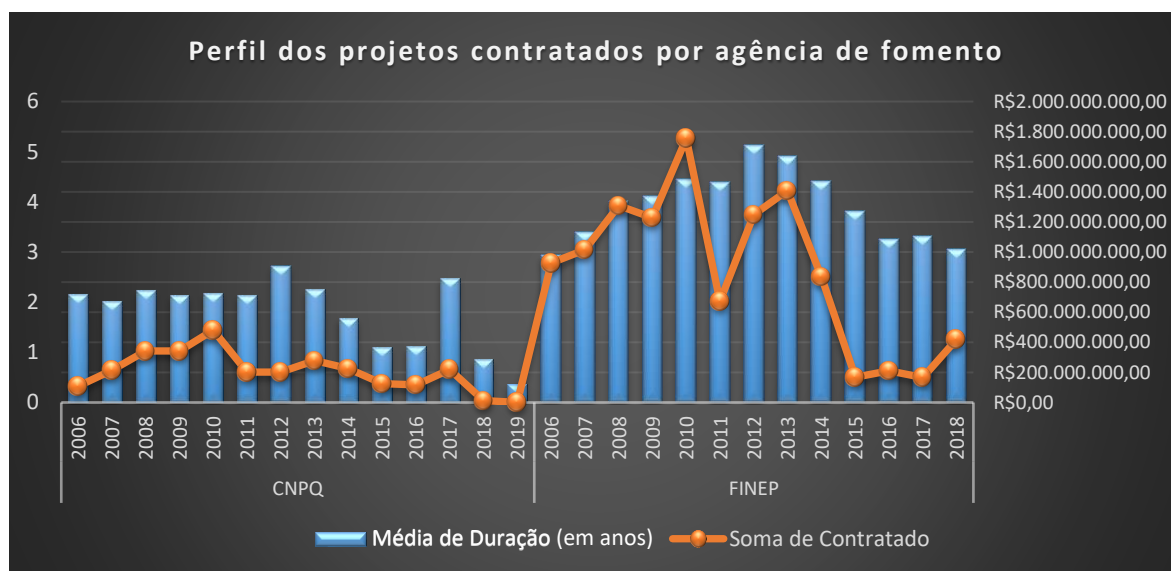
Gráfico 11: Características básicas dos projetos aprovados entre 2004 e 2018



Fonte: Base de dados de projetos fornecida pelo MCTIC

Os recursos foram diluídos para o apoio de uma grande quantidade de projetos de curta duração. Essa propensão é observada com mais nitidez sobretudo nos projetos financiados pelo CNPq, que apresentam prazo médio de duração inferior a 2 anos, e mais recentemente, observa-se acentuada redução nos valores dos projetos apoiados pela Finep, conforme exibido a seguir:

Gráfico 12: Características básicas dos projetos aprovados entre 2006 e 2018 pelo CNPq e pela Finep



Fonte: Base de dados de projetos fornecida pelo MCTIC

Cabe registrar que reiterados estudos publicados contestam a efetividade da estratégia de alocação de recursos adotada pelo FNDCT, afirmando que a dispersão dos recursos em um número elevado de projetos de baixo valor reduz a efetividade dos gastos e o impacto sobre a capacidade de inovação das empresas, além de inviabilizar projetos estratégicos. Uma revisão de artigos publicados sobre o tema será discutida com mais detalhes em seção específica.

## 4.2 Ausência de critérios proporcionais para desvinculação de recursos dos Fundos Setoriais

A ausência de atuação dos Comitês Gestores de Fundos Setoriais descrita em tópico anterior neste Relatório resulta, dentre outras consequências, numa concentração de recursos nas chamadas Ações Transversais. Tais ações consistem na desvinculação de recursos dos fundos setoriais, essencialmente temáticos, em prol do fomento de projetos relacionados com a finalidade do FNDT e identificadas com as diretrizes da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e com as prioridades da Política Industrial e Tecnológica Nacional.

De fato, as ações transversais atualmente financiam, inclusive, temas não adstritos a qualquer fundo setorial específico. Nesse contexto, cabe ressaltar que os instrumentos definidores dos fundos vão no sentido oposto, de vinculação das receitas para apoio a projetos dentro das áreas financiadoras, conforme exemplificado a seguir:

*“Art. 1º Os recursos de que trata o inciso I do art. 4º da Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, serão depositados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, em categoria de programação específica denominada CT-ENERG, e utilizados no financiamento de atividades de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico do setor elétrico e em projetos de eficiência energética no uso final. (grifos nossos)”<sup>17</sup>*

*“ Art 1º Da parcela do valor dos royalties que exceder a cinco por cento da produção, devidos pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos das alíneas " d ", inciso I, e " f ", inciso II, e dos §§ 1º e 2º do art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, caberão ao Ministério da Ciência e Tecnologia vinte e cinco por cento, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico da indústria do petróleo, de interesse das empresas do setor, na forma estabelecida neste Decreto.*

*§ 1º Será criada rubrica específica no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, com vistas ao provimento dos recursos destinados aos programas a que se refere o caput deste artigo [...] (grifos nossos)”<sup>18</sup>*

Como modo de acomodar esses dois modelos dentro da governança do FNDCT, cada fundo setorial contribui com um percentual da sua arrecadação específica para composição dos recursos que subsidiarão as ações transversais. Questionado acerca do critério adotado para definição dessas porcentagens, o MCTIC informou que “*são alocadas para as ações transversais as fontes cabíveis com maiores valores de arrecadação projetados na Lei Orçamentária Anual para cada exercício*”, demonstrando, portanto, não existirem critérios objetivos vigentes para a divisão de cotas de contribuição entre os fundos.

Entende-se que esse modelo pode ser prejudicial, dados que alguns fundos (e, por conseguinte, seus respectivos temas) podem ser mais penalizados que outros, sobretudo considerados o cenário de contingenciamento e a incidência de taxa de administração sobre os

---

<sup>17</sup> Decreto nº 3.867, de 16 de julho de 2001.

<sup>18</sup> Decreto nº 2.851, de 30 de novembro de 1998.

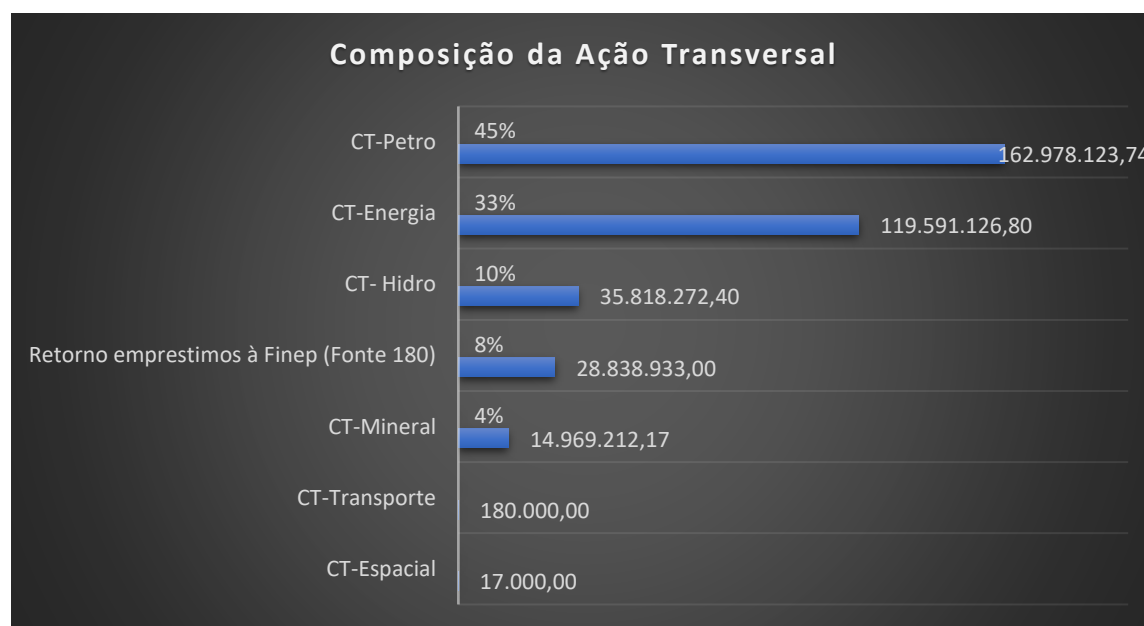
recursos arrecadados. Nesse sentido, em relatório de avaliação, a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal<sup>19</sup> consigna que:

*“Outro problema se verifica quando se analisam as contribuições individuais de cada Fundo Setorial para as ações transversais. Diferentemente do que seria esperado, não tem ocorrido uma contribuição proporcional de cada fundo. Dados contidos no Acórdão nº 2.000, de 2012, do Plenário do TCU, apontam que, no período de 2009 a 2011, o CT-Petro foi responsável por 84% dos recursos destinados a todas ações transversais e que o CT-Energia foi responsável por outros 11%. Todos os demais fundos, juntos, contribuíram com apenas os 5% restantes.*

*Ainda que se considere que o CT-Petro foi, no período, o fundo de maior arrecadação, houve um claro desbalanceamento. Entre 2009 e 2011, a execução do CT-Petro com ações verticais foi de apenas R\$ 139 milhões, enquanto que as ações transversais consumiram R\$ 1,1 bilhão, quase oito vezes mais.”*

Em 2018, essa tendência se repete, uma vez que os fundos contribuíram para as ações setoriais na seguinte proporção:

**Gráfico 13: Contribuição dos Fundos Setoriais para a Ação Transversal em 2018**



**Fonte: MCTIC**

Observa-se, novamente, que o CT-Petro e o CT-Energia foram os Fundos Setoriais que sofreram maior desvinculação de recursos, com percentuais de contribuição de, aproximadamente, 45% e 33%, respectivamente.

Nesse âmbito, cabe destacar o modelo adotado no CT-Infra, que também tem natureza transversal, mas é formado por 20% dos recursos destinados a outros quatorze fundos, sendo financiado, portanto, de forma proporcional.

<sup>19</sup>Disponível no endereço <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c5c95e7f-83aa-4e63-9d89-83b5ccadd1cc>



Considerado o exposto, cabe às instâncias de governança do FNDCT revisar a pertinência da manutenção desse modelo, levando em consideração, principalmente, as demandas dos setores atualmente mais penalizados.

### **4.3 Fundos Setoriais como modelo para promoção da ciência, tecnologia e inovação: uma breve revisão da literatura**

Esta seção traz uma breve revisão de estudos sobre a atuação dos Fundos Setoriais como política de ciência de tecnologia. O objetivo é trazer evidências a respeito desta questão, sob diferentes óticas e metodologias e, portanto, ter um diagnóstico mais robusto.

Como disposto na seção sobre a estrutura organizacional do FNDCT, os Fundos Setoriais surgiram como uma alternativa para garantir o financiamento de ações de desenvolvimento em ciência, tecnologia e inovação, para setores estratégicos da economia brasileira, a partir de 1997, com a criação do CT-Petro pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997).

Além da questão do financiamento, a criação dos Fundos Setoriais também trouxe uma nova forma de governança, em relação à definição das ações e projetos a serem financiados pelos Fundos. Estes passaram a ser definidos por Comitês Gestores, compostos por membros de diversos setores da sociedade, inclusive o setor empresarial. Ou seja, o modelo do sistema de inovação do país passou de um modelo linear para um modelo sistêmico. E isso pode ser considerado uma mudança positiva e expressiva na política de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (Nascimento e Oliveira, 2012; Gomes et al, 2015; Mikosz et al, 2017; Milanez, 2007; Nogueira, Kubota e Milani, 2017).

Contudo, na prática, esse novo modelo de política parece apresentar baixa efetividade. Em estudo que tomou como base o CT-Agro, Gomes et al (2015) analisa se os Fundos Setoriais redefiniram o modelo de promoção de ciência, tecnologia e inovação, mudando de ofertista-linear para o modelo sistêmico, como previsto em sua concepção. Entre os resultados, os autores destacam a baixa destinação dos recursos a projetos específicos de cada Fundo, fazendo com que o conceito de setorização dos recursos de ciência e tecnologia venha se dizimando ao longo dos anos. Além disso, os autores destacam também o baixo percentual de editais que priorizam propostas que incluam empresas em seus projetos (segundo os autores, menos da metade dos editais).

Assim, Gomes et al (2015) concluem que a política de promoção de CT&I no Brasil continua seguindo um modelo linear, uma vez que os recursos dos fundos são direcionados, majoritariamente, a instituições de pesquisa, principalmente a universidades e centros de pesquisa. Por outro lado, como a maioria dos projetos aprovados segue um objeto priorizado por seu comitê gestor, eles seguem a dinâmica inovativa priorizada pela demanda. Ou seja, os Fundos Setoriais mantêm o modelo linear de inovação, mas, agora, induzido pela demanda.

Em outro estudo, com foco no CT-Info, Nogueira, Kubota e Milani (2011) analisam a dinâmica de funcionamento do fomento de projetos em empresas brasileiras do setor de informática. Com base em dados secundários e pesquisa de campo, os autores destacam como resultados que o número de empresas beneficiadas pelo CT-Info é ainda muito reduzido. E uma das explicações para isto é a existência, no Sistema Setorial de Inovação das TICs, da Lei de Informática, onde as empresas podem investir de acordo com suas próprias prioridades, sem precisar se ater aos temas dos editais, o que tornaria a Lei mais atraente às empresas, em comparação ao modelo adotado no FNDCT.

Os autores também identificaram outros fatores que estão associados à captura do CT-Info pelo setor acadêmico: falta de divulgação; falta de transparência nos processos de julgamento de projetos; e processo complexo, formal e burocrático. Contudo, a despeito dos problemas identificados, o instrumento produziu resultados positivos nas empresas beneficiárias, especialmente as PMEs que têm vinculações com a academia (Nogueira, Kubota e Milani, 2011).

Milanez (2007) já havia estudado a adequação dos Fundos Setoriais como instituições indutoras do desenvolvimento industrial no Brasil. O autor mostra que era baixo o poder de indução dos Fundos Setoriais sobre o investimento privado em P&D. Por exemplo, no período analisado – 2002 a 2005 – do total contratado pelos Fundos Setoriais por meio da Finep, apenas 9,4% foram recursos provenientes de contrapartidas de empresas, e, retirada a colaboração financeira da Petrobras, tal nível de participação se reduz para 5%.

O autor identifica que este desempenho é resultado, em boa medida, dos custos de transação decorrentes do modelo de política de gestão dos Fundos, que estariam desestimulando o interesse empresarial em seus projetos. Compõe este custo de transação:

1. a limitação temporal da execução orçamentária, que decorre, de um lado, do tempo mínimo necessário para que haja arrecadação suficiente que permita dar início ao processo de elaboração e divulgação das chamadas públicas e, de outro, pela necessidade de efetivar as contratações dos projetos selecionados até o final do exercício, sob pena de se “perderem” os recursos não utilizados, pois esses são incorporados ao caixa único do Tesouro Nacional;
2. o modelo de gestão compartilhada dos Fundos – que, uma vez gerenciado por um comitê com diversos participantes, de vários segmentos, abarca uma grande diversidade de interesses que torna difícil e morosa a definição das prioridades; e
3. a necessidade, em boa parte das chamadas públicas, da participação de uma universidade ou instituto de pesquisa como tomadora dos recursos e executora dos projetos (Milanez, 2007).

Para Milanez (2007), a parceria entre empresa e universidade gera outros dois desestímulos para as empresas: 1) exposição da empresa ao risco de vazamento de informações sigilosas, o que pode fazer com que empresas rivais se apropriem de resultados obtidos pelo projeto; e 2) o conflito de interesse gerado pela necessidade da empresa em manter a propriedade intelectual do resultado do projeto, enquanto os pesquisadores têm necessidade de fazerem publicações. O autor sugere uma revisão do atual modelo de gestão dos Fundos, para que consigam alcançar seus objetivos de forma efetiva.

Por fim, Nascimento e Oliveira (2013), uma vez identificando o alto volume de recursos destinados a ações transversais, testam três hipóteses acerca do papel destas ações, quais sejam:

1. Hipótese do Redirecionamento: ações transversais foram utilizadas para redirecionar os recursos do FNDCT a temas estratégicos que não estariam diretamente contemplados pelos fundos setoriais existentes;
2. Hipótese da Redistribuição: ações transversais foram utilizadas para transferir recursos para fundos considerados estratégicos, cuja receita fosse insuficiente;
3. Hipótese da Indução: ações transversais teriam tido algum papel de estimular o financiamento privado em PD&I.

Para aceitar ou rejeitar essas hipóteses, os autores analisaram um conjunto de projetos dos Fundos Setoriais, e aplicaram um índice de aderência para confirmar (ou não) se os projetos estavam de acordo com os critérios testados, quais sejam: temas estratégicos da política vigente, transferência dos recursos das ações setoriais para os Fundos Setoriais e participação de empresas nos projetos das ações transversais.

Ao testar a hipótese do redirecionamento, os autores chegaram a um resultado de 27,4% de aderência entre os recursos das ações transversais e projetos com temas estratégicos da política nacional vigente, um resultado considerado pouco robusto para confirmar a hipótese. Ao testar a hipótese de redistribuição, os autores chegaram a um índice de 27,2% do valor contratado por ações transversais aos fundos setoriais específicos. Ou seja, também não há evidência robusta para confirmar esta segunda hipótese e, portanto, as ações transversais não estariam realocando, expressivamente, recursos entre os Fundos Setoriais.

Ao testar a hipótese da indução, os autores identificam que houve uma participação levemente mais expressiva de empresas nos projetos de ações transversais do que nos apoiados pelos fundos setoriais. Contudo, essa maior participação se dá em número de projetos, mas não em relação aos valores destes. Nos projetos com participação de empresas, para cada R\$ 1 aplicado pelas ações transversais, foram investidos R\$ 2,41 pelos fundos setoriais propriamente ditos.

Assim, o que se pode dizer em relação à hipótese da indução é que as ações transversais conseguiram atrair maior participação relativa de empresas. Tal envolvimento, entretanto, se deu de forma mais pulverizada do que nos fundos setoriais, em projetos de menor vulto. Portanto, os dados disponíveis não permitiram chegar a resultados conclusivos sobre eventuais avanços na indução ao financiamento privado à PD&I.

Diante de tais resultados, Nascimento e Oliveira (2013) consideram necessário que as temáticas das demandas de ações transversais passassem a ser pautadas pelos temas estratégicos das políticas de desenvolvimento industrial vigentes, a cargo das agências executoras dos fundos (Finep e CNPq) – o que não ocorreu no período analisado. E, ainda, que as demandas lançadas fossem capazes de estimular e facilitar de forma mais efetiva a integração universidade-empresa, o que pode ser feito através das encomendas, instrumento no qual o formulador de política tem maiores condições de direcionar o escopo do projeto.

Do exposto, podemos concluir que, apesar de a criação dos Fundos Setoriais ter representado um avanço na forma de fazer política de ciência, tecnologia e inovação, esse modelo parece não ter sido plenamente implementado. Os estudos analisados apontam que a quantidade de projetos voltados para as temáticas dos Fundos parece não ser tão expressiva, bem como boa parte dos recursos destes Fundos estão aplicados em projetos voltados a outras temáticas.

As referências adotadas nesse ponto são encontradas no Anexo III deste Relatório.

## **5. Acompanhamento das Recomendações emitidas pela CGU**

Devido à relevância do teor estruturante das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria n.º 201700902, resultado da auditoria de prestação de contas do exercício de 2016, foi definido como escopo do presente trabalho dar continuidade ao acompanhamento do Plano de

Providências Permanente – PPP, também tratado no Relatório de Auditoria n.º 201800646, com vistas a verificar o atendimento dessas recomendações. Cabe ressaltar que, originalmente, foram emitidas quatorze recomendações, treze ao FNDCT e uma à Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Das treze recomendações ao FNDCT, cinco já foram consideradas atendidas por esta CGU, e oito restam pendentes de atendimento, pois necessitam de deliberação minuciosa e aprovação por parte do Conselho Diretor e dos Comitês Gestores. A seguir, será apresentada a situação dessas oito recomendações remanescentes.

**Tabela 03: Situação das recomendações pendentes**

Recomendação	Teor	Situação em maio/2019
176121	“Que o Comitê de Coordenação Executiva estabeleça procedimento de controle para assegurar que a mensuração do apoio aos projetos do FNDCT abrangerá a totalidade dos empreendimentos realizados pelas agências de fomento do Fundo e considerará parâmetros mínimos em sua formulação, como a contabilização do apoio somente a partir de um determinado valor, de acordo com as características da linha de projeto apoiado, a fim de observar a característica de indivisibilidade dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, conforme decorre de competência estabelecida na Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010, art. 16, inciso X.”	Foram elaboradas propostas que serão apresentadas na próxima reunião do Comitê de Coordenação Executiva do FNDCT.
176122	“Que o Comitê de Coordenação Executiva estabeleça procedimento de controle que assegure que as estimativas apresentadas para metas físicas na proposta de Lei Orçamentária Anual do FNDCT sejam estabelecidas em função dos seus custos e dos montantes de recursos alocados, conforme decorre de competência estabelecida na Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010, art. 16, inciso I.”	
176127	“Que os Comitês Gestores dos Fundos Setoriais estabeleçam critérios de priorização de seus programas e projetos, incluindo, mas não se limitando, aos resultados e aos impactos observados nos temas do Modelo de Avaliação Global do FNDCT, que permitam a esses Colegiados informarem anualmente ao Conselho Diretor do FNDCT as oportunidades, sob o ponto de vista técnico-econômico, para redução e ampliação do investimento em CT&I, em conformidade com a competência prevista no art. 26, inciso I, da Instrução Normativa CD-FNDCT nº 02/2010.”	O tema foi objeto de discussão junto a apenas quatro Comitês Gestores. O assunto ainda será tema para discussão junto aos demais Comitês.
176130	“Que o CD-FNDCT, considerando as regras de remuneração dos recursos emprestados no âmbito do FUNCAFÉ E FUNGETUR, estabeleça, nos contratos de empréstimo à FINEP, que os recursos recebidos do FNDCT, enquanto não emprestados aos tomadores finais sejam remunerados pela Taxa da Selic, inclusive em relação aos recursos decorrentes das amortizações pagas pelos beneficiários finais.”	A recomendação foi apreciada pelo CD/FNDCT na 15ª Reunião Ordinária, realizada na data de 22/08/2018. Porém, o assunto deverá ser retomado junto ao Conselho Diretor.
176131	“Que o CD-FNDCT estabeleça uma política de investimentos para o FNDCT que harmonize critérios de risco e retorno para investimento e desinvestimento em projetos e programas do Fundo, além das diretrizes estratégicas vigentes, bem como complemente o Modelo de Avaliação Global do Fundo quanto a orientações para	Foram elaboradas propostas que serão apresentadas nas próximas reuniões do Conselho Diretor do FNDCT.

	acompanhamento desses empreendimentos ao longo do seu ciclo de vida e não apenas após um tempo mínimo para alcance de impacto de médio-longo prazos, como decorre de prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007.”	
176133	“Que o CD-FNDCT estabeleça critérios na política de investimento do Fundo que compreendam a necessidade de se considerar previamente às decisões, entre outros fatores que se julguem necessários, evidências nacionais ou internacionais de efetividade dos programas e dos projetos candidatos a fomento, como avaliações ex-ante validadas e avaliações ex-post, alinhamento às estratégias do Fundo para lidar com riscos estratégicos de longo prazo identificados por meio de cenários prospectivos e a contribuição estratégica dessas propostas a outras iniciativas já presentes nos diferentes portfólios do FNDCT, conforme prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007.”	
176132	“Que o CD-FNDCT estabeleça procedimento de controle interno a ser observado pelas agências de fomento do Fundo que assegure que os diferentes aspectos financeiros-orçamentários necessários para o planejamento, o monitoramento e a avaliação dos programas e projetos do FNDCT tenham, ao menos, projeções dos dez próximos exercícios financeiros disponibilizadas às Instâncias de Governança ou outro período julgado adequado, como decorre de prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei nº 11.540/2007.”	Foi aprovada pelo CD/FNDCT proposta de revisão dos normativos do CD/FNDCT. Entretanto, ainda não é suficiente para dar atendimento à recomendação, que seguirá em monitoramento.
176134	“Que o CD-FNDCT estabeleça procedimento de controle que garanta que as revisões especialistas realizadas no âmbito dos comitês do FNDCT previstos na IN CD-FNDCT Nº 02/2010 apresentem critérios objetivos para o investimento e o desinvestimento em programas e projetos do Fundo, alinhados com a sua política de investimento, conforme prerrogativa presente no art. 5º, inciso III, da Lei 11.540/2007.”	A manifestação do FNDCT não apresenta relação com a recomendação proposta, que seguirá em monitoramento.

Fonte: Elaboração CGU.

Em que pesem o prazo decorrido desde a emissão das recomendações e o fato de terem sido atendidas 38,5% (5 de 13) dessas até o presente momento, é perceptível o esforço que o Conselho Diretor do FNDCT vem empreendendo no sentido de aprimorar seus controles internos, seguindo as recomendações desta CGU. Contudo, há de se destacar que a falta de reuniões dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais compromete tanto o atendimento das recomendações quanto o aperfeiçoamento de seus controles internos e, em consequência, o próprio atingimento de sua missão institucional.

Devido à complexidade das recomendações pendentes, o prazo para atendimento será prorrogado até o fim do exercício de 2019, sem prejuízo do acompanhamento via Sistema Monitor.

## 6. Análise da Conformidade das peças

Para a prestação de contas do exercício de 2018, o TCU propôs uma nova metodologia para a elaboração do Relatório de Gestão, adotando o modelo proposto pelo Conselho Internacional

para Relato Integrado. Além da mudança de estrutura, o novo modelo traz uma mudança significativa de conteúdo, com o objetivo de tornar o Relatório de Gestão mais conciso, objetivo e gerencial, permitindo a qualquer leitor a compreensão dos objetivos estratégicos e do desempenho da UPC.

Entretanto, constata-se que o Relatório de Gestão do FNDCT ainda foi elaborado, primordialmente, nos moldes anteriores, com informações extensas que não agregam aspectos gerenciais, nem permitem uma compreensão integrada do desempenho do Fundo. De uma forma geral, as orientações do TCU para o Relato Integrado não foram observadas adequadamente.

Em relação ao conteúdo mais específico, observa-se que foi apresentado apenas o objetivo geral do FNDCT, não sendo informados dados mais específicos acerca do planejamento estratégico do Fundo, de sua missão nem de sua visão institucional. Também não foi incluída uma apresentação clara de seu modelo de negócio, nem constam informações sobre seus dirigentes.

Por vezes, são apresentadas informações não solicitadas nas orientações do TCU, como histórico ou legislação, ou, até mesmo, dados desnecessários de outros exercícios, prejudicando a concisão desejada. O tópico referente ao planejamento de 2018, item 2.2.1 do Relatório de Gestão, está demasiadamente longo, sem objetividade em suas informações, não apresentando as estratégias para o atingimento dos objetivos estratégicos. Além disso, não apresenta um mapa estratégico claro e conciso.

Ademais, informações extremamente importantes, tais como: a) os riscos específicos e o controle para lidar com eles; b) correlação das estratégias com o desempenho; c) indicadores gerenciais; d) resultados e impactos efetivos de seus objetivos; e e) expectativas para os próximos exercícios, não foram contempladas no relatório.

Por fim, não constam as declarações dos dirigentes equivalentes a Secretário-Executivo e a responsável pela unidade de planejamento, orçamento e administração, e a declaração de integridade dos responsáveis pela governança, exigidas pelo TCU para os itens “Alocação de recursos e áreas especiais de gestão” e “Outras informações relevantes”, respectivamente.

Em que pesem as principais inconsistências verificadas no Relatório de Gestão, mencionadas acima, ressalta-se que o próprio TCU estabeleceu o prazo até 2021 para a completa adequação do Relatório de Gestão à nova metodologia. Assim, neste primeiro momento, esta CGU não registrará constatação e aguardará a elaboração do próximo relatório para verificar sua compatibilidade com o desejado pelo TCU, sendo necessário o empreendimento de esforços da Unidade para aplicação das mudanças necessárias, levando em consideração as peculiaridades da natureza jurídica do FNDCT quanto à adequabilidade dos campos solicitados no Relato Integrado.

## CONCLUSÃO

Este relatório buscou analisar atos e fatos relacionados à gestão do Fundo do Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, com foco na atuação dos Comitês Gestores do Fundos Setoriais. Mais especificamente, o relatório tratou de temas como controles sobre as fontes de receitas, governança dos Fundos Setoriais e a participação desses Comitês nos processos decisórios do FNDCT.

De tudo exposto, averiguou-se que, no que diz respeito às fontes de receitas, o FNDCT realiza uma atividade muito mais de acompanhamento do que de controle. A maior parte das receitas são monitoradas através de estimativas fornecidas pelo SIOP, e apenas as receitas de juros e amortizações provenientes dos empréstimos vigentes concedidos pelo FNDCT à Finep, parecem passar por um processo mais semelhante a um controle.

Cabe destaque o caso das receitas provenientes de empresas beneficiárias de incentivos da Lei de Informática, onde a atuação realizada no âmbito do FNDCT limita-se ao acompanhamento de informações sobre os depósitos, por intermédio de informações geradas nas Guias de Recolhimento da União - GRU, a partir de consultas ao SISGRU. Ou seja, as guias são emitidas pelas próprias empresas, de forma autodeclaratória, e a conciliação dos valores depositados é realizada apenas no exercício posterior à efetivação dos pagamentos.

Devido a tais fragilidades, esse relatório conclui que, no que diz respeito aos controles das fontes de receitas, existe possibilidade de divergências entre os valores devidos e os depósitos efetivados, que expõe o FNDCT ao risco de inadimplência da contrapartida financeira devida, com a respectiva redução das receitas do Fundo. Por pertinência temática, os controles adotados pelo MCTIC no âmbito da Lei de Informática estão sendo abordados no âmbito da Auditoria Anual de Contas da Secretaria-Executiva do Ministério.

Destaca-se, nesse âmbito, que, apesar da crescente arrecadação dos Fundos Setoriais, o orçamento alocado para projetos apresentou queda gradativa nos últimos anos em virtude do contingenciamento aplicado. Além disso, observa-se crescente represamento dos superávits financeiros, revertidos especialmente para amortização da dívida pública mobiliária federal e para custeio despesas primárias obrigatórias. Soma-se a isto, a necessidade de despesas operacionais e taxas de administração, que levam à inexistência de recursos para projetos em alguns Fundos Setoriais. Entende-se que essa situação representa um risco ao funcionamento do FNDCT, uma vez que compromete a aprovação de novos projetos, e, até mesmo, as atividades dos Comitês Gestores.

Esses riscos foram reforçados pelos achados identificados na avaliação da governança dos Fundos Setoriais, quando se observou que o funcionamento dessas estruturas, bem como de seus Comitês Gestores, está aquém do adequado e não atende a diversas atribuições instituídas legalmente. Como exemplo, pode-se citar a não realização de reuniões de diversos Comitês ao longo dos últimos anos – e a consequente redução da participação destes nos processos decisórios do FNDCT – e a ausência de avaliações. Em decorrência desses fatos, averiguou-se uma crescente alocação de recursos em ações transversais, em detrimento das ações verticais adstritas a um Fundo Setorial (e seu respectivo tema) específico.

De tudo que foi exposto, este relatório conclui, por fim, que os Fundos Setoriais, bem como seus respectivos Comitês Gestores, não estão executando suas funções de forma integral e que, dentre as principais razões – e, portanto, fator de risco – para isto, está a desvinculação de recursos para finalidades diversas dos objetivos finalísticos previstos na legislação de criação dos Fundos

Setoriais. Desse modo, foram emitidas recomendações para que a governança do FNDCT avalie a adoção de medidas que garantam uma melhor aplicação dos recursos arrecadados.

## **RECOMENDAÇÕES**



1. Que a Secretaria-Executiva do Ministério reavalie a força de trabalho atualmente alocada na Coordenação-Geral de Governança de Fundos, levando em consideração as materialidades envolvidas na gestão do FNDCT e do Funttel, bem como realizando os ajustes necessários para a melhor realização das atividades.

Achados nº 1

2. Que o Conselho Diretor do FNDCT institua, nas próximas resoluções, limites proporcionais e isonômicos de contribuição das ações orçamentárias representativas dos Fundos Setoriais para pagamento de despesas operacionais e taxa de administração devidas à Finep, de modo a não penalizar de forma excessiva alguns fundos em detrimentos de outros.

Achados nº 2

3. Promover a atualização da Instrução Normativa FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010, de modo a readequar a governança do FNDCT, sobretudo no que toca ao funcionamento dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais, levando em consideração as obrigações atinentes à proposição do Plano de Investimentos das Ações Setoriais e à avaliação dos resultados das atividades desenvolvidas. Nesse processo revisório, também deve ser avaliada a pertinência da manutenção do Comitê de Coordenação Executiva, considerando a possibilidade de realização de suas atividades diretamente pelo Comitê de Coordenação dos Fundos Setoriais.

Achados nº 3

4. Que o Conselho Diretor do FNDCT avalie a pertinência de manutenção do atual modelo de concentração de recursos em ações transversais em detrimento das ações verticais adstritas aos Fundos Setoriais, apresentando justificativa para a conclusão adotada.

Achados nº 3, 4

5. Prover transparência ativa das atividades dos Fundos Setoriais, sobretudo no que toca ao detalhamento dos projetos financiados em cada Fundo; aos valores de previsão e execução da arrecadação por Fundo setorial, demonstrando as desvinculações para ações transversais e pagamentos de taxa de administração e de despesas operacionais.

Achados nº 3

6. Disponibilizar as informações relativas aos componentes dos Comitês Gestores dos Fundo Setoriais, assim como de suas respectivas qualificações em transparência ativa, sem prejuízo de avaliar a pertinência de inclusão de requisitos mínimos para indicação de novos membros no processo de revisão da Instrução Normativa FNDCT nº 2, de 22 de dezembro de 2010.

Achados nº 3

7. Que o Conselho Diretor do FNDCT institua, nas próximas resoluções, limites proporcionais e isonômicos de contribuição dos Fundos Setoriais para as ações transversais, de modo a não penalizar de forma excessiva alguns fundos em detrimentos de outros.

Achados nº 4

## I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do Ofício nº 20681/2019/AECI/MCTIC, de 17 de junho de 2019, a Unidade encaminhou manifestação acerca do Relatório Preliminar. Importante frisar que as sugestões de melhorias textuais informadas no referido Ofício, assim como os apontamentos relatados durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções, realizada no dia 19 de junho de 2019, foram devidamente incorporadas aos achados do Relatório Final.

A análise quanto aos apontamentos relativos ao conteúdo apresentado foi elencada nos tópicos seguintes.

### **Manifestação da Unidade - Achado nº 1**

Alterações textuais sugeridas pela Unidade foram incorporadas ao Relatório.

### **Manifestação da Unidade - Achado nº 2**

Alterações textuais sugeridas pela Unidade foram incorporadas ao Relatório.

### **Manifestação da Unidade – Achado 3.1**

Alterações textuais sugeridas pela Unidade foram incorporadas ao Relatório.

### **Manifestação da Unidade – Achado 3.2**

Em relação ao item 3.2 - Ausência de definição de áreas prioritárias para investimento e de critérios na escolha de ações elegíveis, a Unidade reportou o seguinte entendimento:

*Considera-se que o propósito da Ação Transversal, além de apoiar projetos multisetoriais, também foca sua atuação em projetos estratégicos e não em pequenos projetos, exemplo disso pode ser demonstrado no Plano Anual de Investimento aprovado pelo Conselho Diretor no exercício de 2018, onde diante da restrição orçamentária somente foram incluídos projetos de alta relevância.*

### **Análise do Controle Interno – Achado 3.2**

Quanto a esse ponto, a análise dos valores dos projetos da Ação Transversal apontada no item 3.2 refere-se aos projetos individuais alocados dentro de cada uma das ações aprovadas pelo CD-FNDCT no Plano de Investimento, em que se observou, pela comparação da série histórica, uma redução média dos valores, resultante da pulverização do investimento.

### **Manifestação da Unidade – Achado 3.3**

Em relação ao item 3.3 – Necessidade de maior transparência das atividades dos Fundos Setoriais, a Unidade manifestou-se da seguinte forma:

As informações relativas à execução orçamentária e financeira dos fundos encontram-se disponibilizadas no endereço:

<http://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/fundos/fndct/paginas/execucao-orcamentaria-e-financeira.html>

Os arquivos constantes nessa página trazem toda a execução desde 2008 sendo que a partir de 2018 são atualizados trimestralmente.

### **Análise do Controle Interno – Achado 3.3**

Acatou-se a manifestação da Unidade, de modo que o texto do relatório, assim como a recomendação emitida acerca do tema foram atualizados.

### **Manifestação da Unidade – Achado 3.4**

Em relação ao item 3.4 - Ausência de transparência no processo seletivo de integrantes dos Comitês Gestores, a Unidade apresentou o seguinte posicionamento:

*Os membros dos Comitês são indicados pelos respectivos setores, seja acadêmico, científico, governamental ou produtivo. O MCTIC, tem por prerrogativa apenas receber a lista de indicações e, em alguns casos proceder a escolha quando se tratar de lista triplíce. Dessa forma, não se vê necessário o estabelecimento de critérios prévios para a indicação dos representantes pois é inerente ao setor a escolha de pessoas com perfil que melhor os represente.*

Ademais, durante a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi demonstrada preocupação adicional, por parte do MCTIC, de que a adoção de critérios rígidos para nomeação de membros da comunidade científica e do setor produtivo poderia dificultar a composição dos Comitês, devido aos reduzidos incentivos para a efetiva participação, sobretudo, diante do cenário de baixo orçamento disponibilizado aos Fundos.

### **Análise do Controle Interno – Achado 3.4**

Considerando as ponderações levantadas, foi recomendado à gestão do FNDCT a inclusão das informações relativas aos componentes dos Comitês Gestores assim como de suas respectivas qualificações em transparência ativa.

Cabe ainda mencionar que, em razão da ausência de previsão normativa acerca do processo seletivo, o MCTIC avaliará a necessidade de inclusão de item específico com os requisitos mínimos para indicação de novos membros para os Comitês Gestores, por ocasião da revisão da IN CD-FNDCT nº 2/2010.

### **Manifestação da Unidade – Achado 4**

Alterações textuais sugeridas pela Unidade foram incorporadas ao Relatório.

### **Manifestação da Unidade – Achado 5**

Não foi apresentada manifestação específica para esse ponto do relatório.

### **Manifestação da Unidade – Achado 6**

Em relação ao item 6 deste relatório, referente à análise da conformidade das peças, a Diretoria Financeira, de Crédito e Captação da FINEP se manifestou da seguinte forma:

*Em relação ao item que trata do Relatório de Gestão, informamos que, ao longo do exercício de 2019, a Finep, na qualidade de Secretária Executiva do FNDCT, empreenderá medidas para um melhor alinhamento do Relatório de Gestão do FNDCT aos objetivos definidos pelo TCU, no que tange ao modelo de relatório integrado. Consideramos que o ano de 2018 representou uma fase de adaptação ao novo formato definido, e que, em conjunto com as instâncias de governança do Fundo, envidaremos esforços no sentido de que o relatório reflita de forma adequada as atividades de planejamento do FNDCT ainda no ano de 2020.*

### **Análise do Controle Interno – Achado 6**

Tendo em vista que, em sua manifestação acima, a FINEP não contesta o teor apresentado no item 6 deste relatório, inclusive corroborando-o com a afirmação de que empreenderá medidas para o melhor alinhamento de seu Relatório de Gestão aos objetivos definidos pelo TCU, fica mantida a redação apresentada no Relatório Preliminar.

Nomenclatura	Acrônimo	Origem dos Recursos	Objetivo	Legislação
Fundo Setorial da Amazônia	CT-Amazônia	<p>Mínimo de 0,5% do faturamento bruto das empresas que produzem bens e serviços de informática, industrializados na Zona Franca de Manaus; aporte de até 2/3 do complemento de 2,7% dos 5% do faturamento dessas empresas como opção de investimento;</p> <p>recursos financeiros residuais, oriundos do não cumprimento dos percentuais mínimos fixados para investimentos em atividades de P&amp;D na Amazônia, atualizados e acrescidos de 12%;</p> <p>débitos decorrentes da não realização, total ou parcial, até dezembro de 2003, de aplicações relativas ao investimento compulsório anual em P&amp;D tecnológico na Amazônia.</p>	Fomentar atividades de P&D na região Amazônia, conforme projeto elaborado pelas empresas brasileiras do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus.	Lei nº 8.387, de 30/12/1991, Lei nº 10.176, de 11/1/2001, Decreto nº 6.008, de 29/12/2006, Lei nº 11.077, de 30/12/2004.
Fundo Setorial de Petróleo e Gás Natural	CT-Petro	25% da parcela da União do valor dos royalties que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural.	Estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do país, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.	Lei nº 9.478, de 6/8/1997, Lei nº 11.921, de 13/4/2009, Decreto nº 2.455, de 14/1/1998, Decreto nº 2.705, de 3/8/1998, Decreto nº 2.851, de 30/11/1998, Decreto nº 3.318, de 30/12/1999, Decreto nº 3.520, de 21/6/2000, Lei nº 12.351, de 22/12/2010, Lei nº 12.858, de 9/9/2013.
Fundo Setorial de Energia	CT-Energ	Entre 0,3% e 0,4% sobre o faturamento líquido de empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.	Estimular a pesquisa e inovação em novas alternativas de geração de energia com menores custos e melhor qualidade; ao desenvolvimento e aumento da competitividade da tecnologia industrial	Lei nº 9.991, de 24/7/2000, Lei nº 10.848, de 15/3/2004, Lei nº 12.212, de 20/1/2010, Lei nº 12.111, de 9/12/2009, Decreto nº 3.867, de 16/7/2001.

			nacional, aumento do intercâmbio internacional no setor de P&D; à formação de recursos humanos e fomento à capacitação tecnológica nacional.		
Fundo Mineral	Setorial	CT-Mineral	2% da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM), paga pelas empresas do setor mineral detentoras de direitos de mineração.	Desenvolvimento e difusão de tecnologia, pesquisa científica, inovação, capacitação e formação de recursos humanos, para o setor mineral, principalmente para micro, pequenas e médias empresas e estímulo a pesquisa técnico-científica de suporte à exploração mineral.	Lei nº 9.992, de 24/7/2000, Decreto nº 4.324, de 6/8/2002.
Fundo Setorial de Recursos Hídricos		CT-Hidro	4% da compensação financeira recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica (equivalente a 6% do valor da produção e geração de energia elétrica).	Capacitar recursos humanos e apoiar o desenvolvimento de produtos, processos e equipamentos para aprimorar a utilização dos recursos hídricos, por meio de ações nas áreas de gerenciamento de recursos hídricos, conservação de água no meio urbano, sustentabilidade nos ambientes brasileiros e uso integrado e eficiente da água.	Lei nº 9.993, de 24/7/2000, Decreto nº 3.874, de 19/7/2001.
Fundo Espacial	Setorial	CT-Espacial	25% das receitas de utilização de posições orbitais; 25% das receitas auferidas pela União relativas a lançamentos; 25% das receitas auferidas pela União relativas à comercialização dos dados e imagens obtidos por meio de rastreamento, telemédias e controle de foguetes e satélites; e o total da receita auferida pela Agência Espacial Brasileira - AEB decorrente da concessão de licenças e autorizações.	Estimular a pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico ligados à aplicação de tecnologia espacial na geração de produtos e serviços nas áreas de comunicação, sensoriamento remoto, meteorologia, agricultura, oceanografia e navegação.	Lei nº 9.993, de 24/7/2000, Decreto nº 3.866, de 16/7/2001.

Fundo Setorial de Transportes Terrestres e Hidroviários	CT-Transporte	10% das receitas obtidas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em contratos firmados com operadoras de telefonia, empresas de comunicações e similares, que utilizem a infraestrutura de serviços de transporte terrestre da União.	Programas e projetos de P&D em engenharias civil e de transportes, materiais, logística, equipamentos e software, que propiciem a melhoria da qualidade, a redução do custo e o aumento da competitividade do transporte rodoviário de passageiros e de carga no País.	Lei nº 9.994, de 24/7/2000, Decreto nº 3.915, de 12/9/2001.
Fundo Verde Amarelo	CT-Verde Amarelo ou FVA	50% sobre a CIDE advinda da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais; e mínimo de 43% da receita estimada da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados com a Lei de Informática.	Incentivar a implementação de projetos de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e empresas; estimular a ampliação dos gastos em P&D realizados por empresas; apoiar ações e programas que reforcem e consolidem uma cultura empreendedora e de investimento de risco no país.	Lei nº 10.168, de 29/12/2000, Lei nº 10.332, de 19/12/2001, Decreto nº 4.195, de 11/4/2002, Portaria nº 173, de 23/4/2004.
Fundo de Infraestrutura	CT-Infra	20% dos recursos destinados a cada um dos 14 fundos.	Modernizar e ampliar a infraestrutura e os serviços de apoio à pesquisa desenvolvida em instituições públicas de ensino superior e de pesquisa brasileiras.	Lei nº 10.197, de 14/2/2001, Decreto nº 3.807, de 26/4/2001, Lei nº 10.052, de 28/11/2000.
Fundo Setorial de Tecnologia da Informação	CT-Info	Mínimo de 0,5% do faturamento bruto das empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que recebem incentivos fiscais da Lei de Informática; aporte de até 2/3 do complemento de 2,7% dos 5% do faturamento das empresas como opção de investimento;	Fomentar projetos estratégicos de P&D em tecnologia da informação para as empresas brasileiras do setor de informática.	Lei nº 10.176, de 11/1/2001, Lei nº 10.644, de 22/4/2003, Lei nº 11.077, de 30/12/2003, Lei Complementar nº 11.452, de 27/2/2007, Decreto nº 5.906, de 26/9/2004,



		<p>recursos financeiros residuais, oriundos do não cumprimento dos percentuais mínimos fixados para investimentos em atividades de P&amp;D, atualizados e acrescidos de 12%;</p> <p>débitos decorrentes da não realização, total ou parcial, até dezembro de 2003, de aplicações relativas ao investimento compulsório anual em P&amp;D tecnológico.</p>		<p>Decreto nº 6.008, de 29/12/2006,</p> <p>Decreto nº 6.405, de 19/3/2008,</p> <p>Decreto nº 7.010, 16/11/2009,</p> <p>Portaria MCT nº 97, de 27/2/2007,</p> <p>Portaria Interministerial MCT/MDIC/MF nº 148, de 19/3/2007,</p> <p>Portaria MCT nº 178, de 23/3/2007.</p>
Fundo Setorial de Saúde	CT-Saúde	<p>17,5% da CIDE advinda da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais instituída pela Lei nº 10.168, de 29/12/2000</p>	<p>Estimular a capacitação tecnológica nas áreas de interesse do SUS, aumentar os investimentos privados em P&amp;D, promover a atualização tecnológica da indústria brasileira de equipamentos médico-hospitalares, difundir novas tecnologias que ampliem o acesso da população aos bens e serviços na área de saúde.</p>	<p>Lei nº 10.332, de 19/12/2001, Decreto nº 4.143, de 25/2/2002.</p>
Fundo Setorial de Biotecnologia	CT-Biotecnologia	<p>7,5% da CIDE advinda da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.</p>	<p>Promover a formação e capacitação de recursos humanos; fortalecer a infraestrutura nacional de pesquisas e serviços de suporte; expandir a base de conhecimento; estimular a formação de empresas de base biotecnológica e a transferência de tecnologias para empresas consolidadas; realizar estudos de prospecção e monitoramento do</p>	<p>Lei nº 10.332, de 19/12/2001, Decreto nº 4.154, de 7/3/2002.</p>

			avanço do conhecimento no setor.	
Fundo Setorial de Agronegócio	CT-Agro	17,5% da CIDE advinda da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais.	Estimular a capacitação científica e tecnológica nas áreas de agronomia, veterinária, biotecnologia, economia e sociologia agrícola, promover a atualização tecnológica da indústria agropecuária, com introdução de novas variedades a fim de reduzir doenças do rebanho e o aumento da competitividade do setor; estimular a ampliação de investimentos na área de biotecnologia agrícola tropical e de novas tecnologias.	Lei nº 10.332, de 19/12/2001, Decreto nº 4.157, de 12/3/2002.
Fundo para o Setor Aeronáutico	CT-Aero	7,5% da CIDE advinda da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, royalties, serviços técnicos especializados ou profissionais	Estimular investimentos em P&D no setor com vistas a garantir a competitividade nos mercados interno e externo, buscando a capacitação científica e tecnológica na área de engenharia aeronáutica, eletrônica e mecânica; promover a difusão de novas tecnologias, a atualização tecnológica da indústria brasileira e maior atração de investimentos internacionais para o setor.	Lei nº 10.332, de 19/12/2001, Decreto nº 4.179, de 2/4/2002.

Fundo Setorial Aquaviário	CT-Aquaviário	3% da parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM).	Apoiar projetos de P&D e inovação no setor aquaviário e de construção naval, em materiais, técnicas e processos de construção, reparação e manutenção e projetos; capacitação de recursos humanos; desenvolvimento de tecnologia industrial básica e implantação de infraestrutura para atividades de pesquisa.	Lei nº 10.893, de 13/7/2004, Decreto nº 5.252, de 22/10/2004.
Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores	INOVAR-AUTO	Crédito presumido do IPI de empresas da cadeia automotiva que optaram pelo recolhimento ao FNDCT, que investem um percentual de sua receita bruta total de venda de bens e serviços, excluídos os impostos e contribuições incidentes sobre a venda em: pesquisa, desenvolvimento tecnológico, engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores, conforme estabelecido no Decreto nº 7.819/2012.	Apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças	Lei nº 12.715, 17/9/2012.

Fonte: Relato Integrado FNDCT exercício 2018

### III – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gomes, V. C. *et al.* **Os fundos setoriais e a redefinição do modelo de promoção de ciência, tecnologia e inovação no Brasil: uma análise à luz do CT-Agro** Revista de Administração, São Paulo, v.50, n.3, p.353-368, jul./ago./set. 2015

Mikosz, V. M. *et al.* **Análise dos fundos setoriais: instrumentos legais e orçamentários do sistema de inovação brasileiro.** R. Technol. Soc., Curitiba, v. 13, n. 27, p. 97-121, jan./abr. 2017.

Milanez, A. Y. **Os Fundos Setoriais são instituições adequadas para promover o desenvolvimento industrial no Brasil?** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 123-140, jun. 2007.

Nascimento, P. A. M. M.; Oliveira, J. M. **Papel das ações transversais no FNDCT: redirecionamento, redistribuição, indução ou nenhuma das alternativas?** Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 12 (1), p. 73-104, janeiro/junho 2013

Nogueira, M. O.; Kubota, L. C.; Milani, D. N. **CT-Info: uma visão a fundo** Revista Brasileira de Inovação, Campinas (SP), 10 (2), p. 407-444, julho/dezembro 2011.

# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201900564

**Unidade Auditada:** Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT

**Ministério Supervisor:** Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

**Município (UF):** Brasília - DF

**Exercício:** 2018

1. Foram examinados os atos de gestão praticados no período de 01 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2018 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. As avaliações realizadas por meio da Auditoria Anual de Contas (AAC) tiveram por objetivos avaliar a eficácia, a eficiência, a economicidade e a conformidade legal da aplicação dos recursos públicos e os principais resultados alcançados pela unidade na gestão das atividades e dos programas de governo (ou equivalentes). O escopo da auditoria está evidenciado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201900564.

3. Considerando as evidências constantes do Relatório de Auditoria, a opinião da UAIG (Unidade de Auditoria Interna Governamental) é a certificação pela **REGULARIDADE**, tendo em vista não terem sido registrados achados de auditoria com impactos relevantes que comprometam os objetivos da Unidade.

4. Nas avaliações realizadas, ressaltam-se achados de auditoria relevantes que não comprometem a gestão avaliada, mas demandam especial atenção dos responsáveis pela gestão:

- Baixo poder de influência dos Comitês Gestores na alocação de recursos do FNDCT;
- Não regularidade do funcionamento dos Comitês Gestores dos Fundos Setoriais;
- Ausência de critérios proporcionais para composição das Despesas Operacionais e Taxa de Administração;
- Ausência de critérios proporcionais para desvinculação de recursos dos Fundos Setoriais.

5. Para esses achados de auditoria, conforme consta no Relatório, foram recomendadas medidas saneadoras.

6. Destaca-se, nesse contexto, o impacto do contingenciamento orçamentário sobre as atividades do FNDCT, que tem dificultado a execução de projetos verticais relacionados aos Fundos Setoriais temáticos. Esse cenário, aliado ao esvaziamento da agenda dos respectivos Comitês Gestores, tem ocasionado um acúmulo de recursos em ações transversais não necessariamente adstritas aos temas dos fundos existentes.

7. Cabe ressaltar que essa situação não se coaduna totalmente aos objetivos primordiais de criação dos próprios Fundos Setoriais, que são financiados por contribuições específicas de áreas da economia para promoção da inovação de seus respectivos setores, de modo que foi recomendado que o Conselho Diretor, instância máxima da governança do FNDCT, avalie a pertinência da manutenção do atual perfil de aplicação.

8. Outro tema que merece destaque guarda relação com a atual estrutura de governança do FNDCT, composta por variadas instâncias colegiadas. Nesse âmbito, foi recomendada a avaliação acerca da extinção de instâncias sobrepostas, bem como da recomposição da equipe do MCTIC responsável pelo acompanhamento dos fundos, que tem a função precípua de assessorar esses colegiados.

9. Desse modo, não obstante o encaminhamento pela regularidade das contas dos responsáveis pela gestão do FNDCT, anoto a importância de se adotarem medidas relacionadas aos aspectos destacados nos parágrafos anteriores, visando o contínuo aperfeiçoamento da gestão da Unidade.

10. Por fim, assinalo que o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 9 de julho de 2019.

Diretor de Auditoria de Políticas de Infraestrutura